800-21/044

Ontario

Ian Scott, Q.C.

Minister Responsible for
Women's Issues

4th Floor, Mowat Bl
900 Bay Street
Toronto, Ontario
M7A 1C2
416/965-1664

The Green Paper on Pay Equity is an integral part of this Government's commitment to provide equal opportunity to all Ontarians. This initiative is one more step in promoting the equality of women in the workplace.

In 1972, Canada ratified an International Labour Organization commitment to equal pay for work of equal value. Since that time, pay equity or comparable worth legislation has been introduced by other jurisdictions in Canada and the United States, in Europe, Australia and New Zealand. The pay equity experience of these jurisdictions will be taken into account in developing implementation strategies which meet Ontario's own unique requirements.

Before any decisions are taken upon the methods and timing of a pay equity policy, this Government will elicit the views of business, unions, employers, women, and other sectors of the community. To this end, the release of the Green Paper will be followed by a period of public consultation.

In drafting and implementing legislation, the Government will give careful consideration to the viability of Ontario's economy, and our competitive position in international markets. However, the need to address pay inequities is not at issue. Ontario must achieve the goal of pay equity for women, and must move towards building a society in which men and women are treated equally in the workplace.

IAN SCOTT, Q.C.
Minister Responsible for
Women's Issues

November, 1985

GREEN PAPER ON PAY EQUITY

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER HIGHLIGHTS

Chapter I
Introduction

The achievement of equal opportunity and social justice for all Ontarians is a fundamental and unalterable commitment of the Ontario Government. For women, this must include employment equity in all its aspects. Therefore, implementation of pay equity, or equal pay for work of equal value, is not at issue; only the method and timing of its achievement are open for discussion and ultimate decision.

Two pay equity projects have been undertaken: implementation procedures for the Ontario Public Service under the direction of the Minister of Labour, and this Green Paper on the ramifications for the broader public sector and the private sector, under the direction of the Minister Responsible for Women's Issues. The Green Paper will serve as a focus for public discussion leading to the development of subsequent legislation.

The Government has selected six fundamental premises upon which the policy is based: only gender discrimination will be addressed; only female employees and employees in female-predominated occupations will be able to receive pay adjustments; pay equity will not require jobs to have identical value but a range of values will apply; comparisons will be limited to an employer's establishment; legislation will not be retroactive and wage reductions will not be permitted.

Chapter II
The Context of Pay Equity

Some 40% of the 2.1 million women in the Ontario labour force are single, widowed or divorced, the sole support of themselves and their families.

In spite of the fact that women's attachment to the labour force is increasing in duration, Ontario has a segregated labour force, with approximately 60% of female workers clustered in 20 out of 500 occupations. Many of these jobs have become known as "women's work", a label which is discriminatory and is accompanied by low wage-setting.

Estimates of how much of the male/female wage gap of 38% could be closed by a pay equity policy vary, but most experts agree that it could exceed one-quarter of the overall gap. Because the entire wage gap will not be closed by pay equity, other policies are required, including employment equity, training and access to affordable child care.

The government's pay equity initiative rests on the premise that existing discrimination must be eliminated, and recognizes the need to compare dissimilar but comparably valued jobs.

Ontario is fortunate to be able to benefit from the experience of other jurisdictions which already have pay equity or comparable worth legislation. At the same time, an approach uniquely tailored to Ontario's needs and characteristics can be developed.

Chapter III
Pay Equity Issues

Clear and appropriate definition of an employer's establishment and gender predominance are vitally important to the implementation of a pay equity policy.

A single establishment-wide job evaluation system would not be required, and it is suggested that current job evaluation methodologies would, in most cases, be suitable, providing these are free of gender-bias.

Some middle ground needs to be found in defining equal pay, between a narrow definition of pay which includes only salaries or wages and a total quantification of benefits.

Provision could be made for exceptions from a pay equity policy based, for example, on seniority, performance ratings or labour market shortages.

With respect to pay adjustments, a number of options are proposed, each of which has implications for cost, subsequent wage adjustments and administrative procedures.

Chapter IV
Models for Implementation of Pay Equity

Three implementation models are proposed: a complaint-based model, an employer-initiated model, and an integrated model.

In addition, two interim stages are presented as possibilities before full implementation of a major model becomes effective. These are voluntary compliance in return for a period of grace, and contract compliance with government funding used as a lever.

The major models are discussed in terms of coverage, phase-in, back-pay, administrative agency and the actual mechanics of administration.

Chapter V

Collective Bargaining

Collective bargaining plays a major role in the determination of compensation in Ontario, and its interaction with a pay equity policy is considered in terms of scope of comparisons, mechanisms for implementation, enforcement procedures and potential constraints.

While it might be less complex to limit the scope of comparisons within each bargaining unit and to consider management and other exclusions separately, the possibilities for comparisons could be much more limited. Two mechanisms for implementation could be possible: as part of regular collective bargaining or through some separate process. Depending on the implementation model, pay equity could impact subsequent bargaining to some extent.

Chapter VI

Costs and Economic Impact.

It is vitally important to reconcile the long-standing injustice of pay inequities and the economic viability of Ontario's businesses and public sector.

Costs of compliance with pay equity include administration and wage adjustments, and vary with the particular model of implementation chosen and the time-frame involved.

Experience in the Canadian federal jurisdiction indicates a typical pay equity adjustment of between $2,000 and $3,000 per person. The Manitoba public service legislation limits payroll increase costs to 1% per year, with a cap of 4% maximum.

Employers could have the ability to spread costs over a period of years in a manner which complements economic conditions. However, imposed settlements could cost more, if there were back-pay awards.

Benefits could be economic as well as social, with increased productivity, lower recruitment and training costs, increased consumer spending, and more self-sufficient senior citizens, due to enhanced pensions determined on the basis of earnings improved as a result of pay equity compliance.

Ultimate implementation should be flexible enough to permit necessary adjustments while sufficiently compelling to avoid procrastination in the elimination of pay inequities.

Chapter VII
Conclusions

The Green Paper has outlined six fundamental premises, various models and interim measures for pay equity implementation, has raised issues which need to be resolved, and discussed the impact of pay equity upon Ontario's economy and the collective bargaining process.

Vitally important questions will be addressed through wide public consultation, although the ultimate implementation of pay equity is not at issue.

Concerns that pay equity is an untried and untested concept are unfounded. Ontario is in the fortunate position of being able to benefit from the experience of other jurisdictions, in Canada and elsewhere, although our own unique economic and social justice needs will be paramount.

Job comparisons will be confined to an employer's establishment, utilizing in most instances an employer's own methods of evaluation, thus obviating the concern that an industry-wide or province-wide wage-setting system is under discussion.

Pay equity is not intended to disregard the significance of market forces in the wage-setting process. Nor should it do so. Costs of pay equity can be accommodated and the economic as well as social benefits are considerable.

Through this Green Paper, the Government of Ontario offers an opportunity to develop a better understanding of the concept and to share in shaping its implementation, building upon the positive consequences, and reducing or eliminating the negative.

Public consultation on a pay equity policy will consider many of the issues raised in this Green Paper, and undoubtedly more questions will arise prior to implementation.

While public discussion and careful examination of the concept is essential, it cannot be overlooked that the need to redress the historical injustice of pay inequity is not at issue.

I. INTRODUCTION

The Ontario Government has a fundamental and unalterable commitment to the achievement of equality of opportunity for all the people of this province.

For the women of Ontario, the route to equal opportunity and social justice includes economic equality. In turn, the road to economic equality is true equal opportunity in all aspects of employment: among them, education and training, recruitment, promotion and compensation.

The Government of Ontario has taken a number of initiatives to end the unequal economic status of women. These measures, in areas such as affirmative action, child care, and training, fall under the umbrella of what is called employment equity.

Employment equity is a term first developed by Judge Rosalie Abella, in Equality in Employment: A Royal Commission Report for the Government of Canada in 1984. The term covers a breadth of social and employment policies and practices designed to eliminate discriminatory barriers and to provide, in a meaningful way, equitable opportunities in employment.

This Green Paper examines in detail one component of employment equity which has come to be known as equal pay for work of equal value—a measure which is specifically aimed at rectifying the historical undervaluation of women's work. Equal pay for work of equal value has, as its basis, the principle that when non gender-related factors which influence pay are taken into account, work performed by women which is equivalent in value to that performed by men in the same establishment should be paid the same.

Equal pay for work of equal value could more succinctly be referred to as "pay equity", and this term is used throughout this Green Paper.

The concept of pay equity is not new. Canada ratified the International Labour Organization's convention supporting pay equity in 1972. Since the mid-1970's,

legislation for much of its public sector in 1985. Members of the European Economic Community are required to implement pay equity policies and many U.S. jurisdictions are engaged in pay equity projects. Jurisdictions with pay equity legislation have shown that it is possible to make the comparisons between dissimilar jobs which are contemplated e.g., comparisons between home economists and foresters and cafeteria and warehouse workers.

The Government of Ontario has stated its intention to implement pay equity in both the public and private sectors of the economy and has accorded this initiative a very high priority. Pay equity is a fundamental goal of the Government. The achievement of this goal for women is not at issue. Only the methods by which it will be achieved are open for debate and discussion and, finally, decision. The overall objective of pay equity is a given.

Two processes have been set in motion for designing and implementing pay equity: a pay equity project under the direction of the Minister of Labour, for implementation in the Ontario Public Service; and the preparation of this Green Paper which discusses implementation options in the broader public and private sectors.[1]

This dual approach recognizes the complexities of pay equity. It also recognizes that there are differences among employers which should be considered in implementing pay equity in the Ontario Public Service, the private sector and the broader public sector. For example, the Ontario Public Service does not have to compete with other firms providing similar products or services, it has a very large labour force with formalized personnel and salary practices, is publicly funded, and has a higher percentage of unionization than the Ontario labour force as a whole.

The Government also recognizes that it cannot expect more of other employers than it is willing to undertake itself, as an employer. For example, the Government of Ontario introduced an affirmative action program in 1974 within the Ontario Public Service before it began to urge the adoption of such

---

1 In Ontario, the broader public sector covers such groups as Crown agencies, municipalities and local boards, school boards, colleges, universities and hospitals. For the purposes of this paper, five major groupings within the broader public sector—colleges, school boards, public hospitals, municipalities and universities—were examined in detail and a profile was developed. Information on these five groups is shown in Appendix 1. The private sector profile appears in Appendix 2.

measures by other employers. Now the government has made a firm commitment to initiate the implementation of pay equity in the Ontario Public Service, and to extend implementation to the broader public sector and the private sector.

A diversity of employment and labour practices in Ontario is a major source of the province's social and economic strength. A pay equity policy should be implemented in a manner which complements these strengths, maintains Ontario's competitive position and keeps the economy strong.

Development of a pay equity policy involves the consideration of a wide variety of issues. These range from a definition of pay equity to specific issues such as the definition of an "establishment" or the question of back-pay awards. A number of these issues are in a sense "generic", and as such are independent of any method of pay equity implementation chosen. They are corollaries of the definition of pay equity chosen for the Green Paper: that pay equity means that, excluding non gender-related factors which influence pay, work performed by women which is equivalent in value to that performed by men in the same establishment is to be paid the same. The definitions and possibilities covered by the "non gender-related factors", including market factors, is one of the important areas for consultation and discussion in the Green Paper.

A range of positions could be taken on these and other relevant issues. Many views were considered in the development of this Green Paper. After consideration, it has been decided that six fundamental premises will form the basis of the pay equity policy. These six premises are:

1. The purpose of the legislation is to address gender discrimination only.

   By definition, pay equity is specifically directed at that portion of the male/female wage gap which may be attributed to gender discrimination which may occur in job valuation and pay determination. Pay equity is not intended to address general problems of low wages, or what may be perceived as unfair remuneration received by one employee compared to another employee. It is widely recognized that the rate of pay may be influenced by non gender-related factors, including seniority and excellence of performance.

2. Comparisons are to address the valuation of "women's work" only.

Pay equity is a positive remedy to address an historical imbalance - the correlation between being a female employee and receiving lower wages. Therefore the adjustments covered by the legislation will be restricted to female employees or employees in female-predominated occupations. Only female employees or employees of either gender in female-predominated occupations would be able to receive remedies under pay equity legislation.

This premise is consistent with sub-section 15 (2) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which permits the government to establish special programs to help disadvantaged groups, without infringing the guarantee of equality under sub-section 15 (1). Indeed, it can be argued that such measures may be necessary if the members of disadvantaged groups are to enjoy equality. They therefore do not infringe sub-section 15 (1), but, in fact, assist in its realization.

3. "Equal Value" does not Mean "Identical Value"

By definition, implementation of pay equity will necessitate comparisons between dissimilar jobs to determine whether the jobs are of intrinsically equal value to the employer. Equal value is usually defined with reference to a composite value for skill, effort, responsibility and working conditions. It is important that the meaning given to equal value reflect the intent of the principle of pay equity. The term should not be interpreted narrowly as synonymous with "identical" value, thus requiring an exact match between the jobs being compared. It is intended that a range of similarity will be permitted. Thus the concept envisaged in this Green Paper may be more appropriately labelled "equivalent value", "similar value" or "comparable value," or some other term may be used to convey that identical matches between female and male jobs are not required in order to bring the requirements of the legislation into play.

4. Comparisons must be made within an establishment

The definition of pay equity in this Paper limits comparisons to the same "establishment," as do Canadian federal legislation and pay equity legislation in other jurisdictions. This means that gender-based comparison is required only within a particular establishment. The definition of "establishment" is, therefore, a critical policy decision. The options for,

and consequences of, further refinement are discussed more fully in Chapters III and V. One important consequence of almost any definition of "establishment" should, however be noted. In some establishments, there may be no male employees or male-predominated jobs with which to compare what has been perceived to be an undervalued female job. In other words, it will not be possible to answer the question, "undervalued compared to what?" The Government is aware of the issue of low wages in some establishments where no comparisons are available. However, remedies for such situations are considered beyond the scope of this Green Paper and will have to be addressed by other policies.

5. The Legislation Will Not be Retroactive

Legislation will apply to conditions existing only after the date of its proclamation. Any pay equity legislation would impose new requirements on employers, and it is unreasonable to expect compliance before new legislation is proclaimed. It would not be possible to receive a wage adjustment for an undervaluation existing prior to the proclamation date, and no remedies could be awarded until after that date. However, employees would still be able to recover back-pay for the denial of equal pay for equal or substantially the same work under existing legislation.

6. The Legislation will not Permit a Reduction in Wages to Satisfy Its Requirements

As in the case of federal, Quebec and Manitoba pay equity legislation, and current Ontario equal pay laws, Ontario pay equity legislation would contain a prohibition on the reduction of wages. For example, if a female-predominated job is compared to a male-predominated job and is found to be of equivalent value, and the rate received by the women is $10.00 per hour compared to $12.00 per hour for the men, the legislation will not permit the employer to reduce the wages of the men to $10.00 nor to increase the female wages and reduce the male's to $11.00 in order to satisfy the requirement that men and women be paid the same rate.

The purpose of this Green Paper is to widen public awareness of the concept of pay equity and to raise for discussion the many implementation issues which must be addressed in making this concept a reality in the private and broader public sectors.

A Green Paper outlines issues and options. It is a brief survey of the questions involved and the possible courses of action available to a government. A Green Paper does not attempt to answer all the questions it raises. The options for implementing the concept of pay equity are open for discussion. The methods of application are yet to be chosen.

In issuing this Green Paper, the Government wishes to provide business, labour, women's groups, the broader public sector, and indeed all concerned individuals and groups with an opportunity to present their views on the implementation of pay equity. Therefore, a series of consultations will be held, and both verbal commentary and written submissions will be accepted. All interests will be fairly considered in this process. The advice offered in these consultations will assist the Government in the formulation of its legislation for pay equity.

In considering the implementation of pay equity, it is clearly necessary to give the background or context of this initiative. A number of factors need to be taken into account. These include: women's labour force participation; occupational segregation; the male/female wage gap; the historical perspective; and the experience of other jurisdictions which have already put in place pay equity or comparable worth policies, or are currently attempting to do so. This is the subject of the next chapter.

II. THE CONTEXT OF PAY EQUITY

The Government of Ontario's commitment to pay equity requires measures which address the undervaluation of women's jobs due to occupational segregation and wage discrimination.

As such, pay equity is only one of a number of measures, including child care, affirmative action and training programs, designed to help women achieve equality with men by means of equity in all aspects of employment. It is an extension of the long-standing statutory requirement of equal pay for substantially the same work. Unlike equal pay for equal work, pay equity involves the comparison of dissimilar work to determine whether the jobs are of equal value.

The existence of the need for such measures is best illustrated by an examination of women's labour force participation, the phenomena of occupational segregation and the wage gap, and the historical context of government policy directed at employment equity for women.

A. GROWING IMPORTANCE OF WOMEN IN THE LABOUR FORCE

Over the last 25 years the size of the female labour force in Ontario (and in fact, throughout the industrialized world) has increased dramatically. In 1985, there are approximately 2.1 million women in the Ontario labour force .[1] This represents a three-fold increase since 1961, when the female labour force numbered 684,000.[2] In 1984, 57% of women in Ontario were employed,[3] considerably higher than the 1961 rate of 32%.[4] At the present time,

---

1 Statistics Canada, The Labour Force, (June 1985), Catalogue 71-001 Monthly, Table 3.

2 Statistics Canada, Labour Force Annual Averages, Catalogue 71-529, special tabulations.

3 Statistics Canada, The Labour Force, (December 1984), Catalogue 71-001 Monthly, Table 59. The female participation rate is now calculated as the percentage of women in the labour force out of all women aged 15 to 65. Prior to 1966, it was calculated from the base of all women aged 14 to 65.

4 Statistics Canada, Labour Force Annual Averages, Catalogue 71-529, special tabulations.

approximately 44% of the total labour force is female.[5] Not only are more women working at paid employment, but their attachment to the labour force is increasing in duration.

Women increasingly remain in the labour force following marriage and child-rearing. Among women who do leave, a majority return to the labour force when their children are about to enter or are in school. These women have a work-life expectancy of at least 25 years, despite their break in employment. Women who do not experience a break in employment will spend about 45 years in the labour force — the same as men.[6] In addition to their increased labour force participation, women are also increasing their participation in education and training programs.[7]

In Ontario in 1981, 744,000 women, or 40% of the female labour force were single, widowed, or divorced.[8] They were the sole support of themselves and in many cases, children and other family members. Moreover, research indicates that married women are employed outside the home in order to make major contributions to the family income. Women have boosted the income level of families in Ontario and, in fact, have kept many families out of poverty. Women's labour has been essential for the expansion of service, finance and information industries.[9]

The female labour force, therefore, is strong in numbers, committed, and essential. And yet differences in economic benefits remain prevalent. The persistence and extent of differential treatment of men and women in employment is documented by many indicators, two of which are occupational segregation and the wage gap.

---

5 Statistics Canada, The Labour Force, (June 1985), Catalogue 71-001 Monthly, Table 3.

6 Ontario Women's Directorate, Women in the Labour Force "Fact or Fiction", 1982.

7 For a more complete profile, see Appendix 3.

8 Statistics Canada, Labour Force Survey Division (LFSD).

9 Jac-Andre Boulet and Laval Lavalle, The Changing Economic Status of Women, study prepared for the Economic Council of Canada (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1984).

B. OCCUPATIONAL SEGREGATION OF WOMEN

Occupational segregation pervades the Ontario labour force. Female employees are concentrated within a narrow range of occupations - approximately 60% of female workers are clustered in 20 of 500 occupations, primarily in clerical, sales and service.[10] In contrast, male workers are more evenly distributed throughout the occupational structure.[11]

Not only are women employed in a limited number of occupations, they also numerically dominate many of these occupations. In 1982, women comprised 98% of workers in stenographic and typing occupations, 69% of those in food services occupations, and 92% of those in nursing occupations. In contrast, 68% of university teachers, 90% of engineers and architects and 98% of construction workers are male.[12] These jobs have become known, respectively, as "women's jobs" and "men's jobs". In other words, in a segregated labour force, jobs become stereotyped according to sex. The negative effects of a segregated labour force are described in a 1975 report of the International Labour Conference:

> Job labelling is both dangerous and discriminatory. It leads to recruitment based on sex rather than on capacity, and it perpetuates unproven beliefs about women's abilities and inabilities as workers. It creates a situation in which work traditionally done by men commands higher pay and prestige while that traditionally done by women is accorded lower pay and prestige and is consistently undervalued. It has no inherent logic.[13]

C. FACTORS CONTRIBUTING TO THE WAGE GAP

The extent to which women are paid less than men is captured by an indicator popularly called "the wage gap". This is usually stated as the difference between male earnings and female earnings, expressed as a percentage of male earnings. The most common reference in Ontario is to a wage gap

---

10 For detailed breakdown of female employment by occupation, see Appendix 2.

11 Statistics Canada, The Labour Force, (December 1984), Catalogue 71-001 Monthly, Table 75. See Appendix 2.

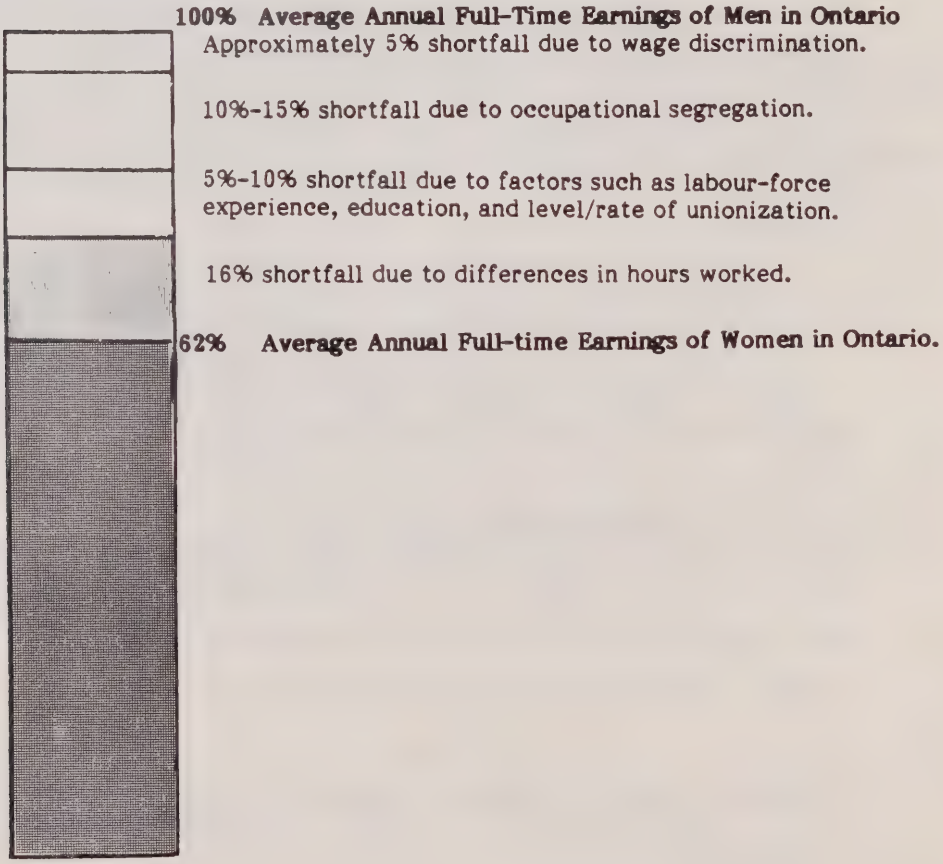
12 Statistics Canada, Labour Force Survey Employment by Sex and Occupation (3 digit) Annual Averages, Ontario, 1982. Unpublished data.

13 International Labour Office, Equality of Opportunity and Treatment for Women Workers, Report VIII 20 (International Labour Conference, 60th Sess., 1975).

of 38%.[14] This is based on full-time average annual earnings in 1982. It means that the gross average earnings of female full-time employees in the province are 62% of men's full-time gross average annual earnings. The gap is comparatively constant: in 1971 women's earnings were 60% of men's.[15]

There are a number of factors which contribute to the wage gap. These are illustrated in the following chart and include differences in hours worked, degree of unionization, type of education, occupational segregation and discrimination. An understanding of those factors will lead to a better appreciation of what a pay equity policy is designed to accomplish.

The Wage Gap: The Difference in Earnings between Men and Women.



---

14 Statistics Canada, Earnings of Men and Women, 1981 and 1982, Catalogue 13-577 Occasional, Table 2. For this data, a full-time worker is a person who has worked, mostly full-time, 50-52 weeks. A part-time worker is a person who has worked, mostly part-time, 50-52 weeks, or less than 50 weeks.

The components of the wage gap, and the proportional values corresponding to each factor, have been analysed in a number of studies. See, for example, Gunderson, The Male-Female Earnings Gap in Ontario A Summary; Robb, "Earnings Differentials between Males and Females in Ontario 1971"; and Treiman, Hartmann, and Roos, "Assessing Pay Discrimination Using National Data", in Remick, ed., Comparable Worth and Wage Discrimination. Full references are contained in the bibliography.

As mentioned, when only full-time annual earnings are compared, the wage gap is 38%. If the comparison is further adjusted to examine average hourly earnings, the wage gap is 22%.[16] This latter calculation illustrates the differences in the hours worked between males and females working full-time. Some of the jobs men and women perform require varying levels of training and education. Men and women also differ in the amount and type of labour force experience they have. These factors, plus different rates of unionization account for another portion of the wage gap, a portion which is more difficult to measure than that attributable to full or part-time and hourly earnings.

Discrimination may affect each and every component of the overall wage gap. For example, differences in hours worked may reflect an inequitable division of labour within the household. Differences due to productivity-related factors such as relevant education and training may reflect screening prior to entry into the labour force. Such factors, however, are beyond the scope of a pay equity policy.

Studies show that upwards of 10 points of the 38 point wage gap are attributable to occupational segregation. In many cases, women are segregated into lower-paying jobs which require the equivalent amount of skill, effort and responsibility as male jobs, but are not paid accordingly. This undervaluation of "women's work" is, to some extent, the result of situations in which women, initially entering the paid labour force, took jobs involving the type of work traditionally performed at home, such as caring for children, tending the sick, and serving food. In the home setting, this kind of work is not remunerated, nor is its value recognized economically, and the labour market has perpetuated these circumstances in low wage-setting for women. It is the portion of the wage gap which may be attributed to this undervaluation of women's work which pay equity is intended to address.

---

16 Statistics Canada, Hourly Earnings Data from the Survey of 1981 Work History, Labour Force Survey Research Paper, No. 38.

Occupational segregation also involves the segregation of women in jobs which require less skill, effort and responsibility than jobs filled by men. This latter aspect of occupational segregation will not be affected by a pay equity policy.

A final portion of the wage gap is due to wage discrimination by some employers, who are paying women less than men for equal work or substantially the same work, contrary to existing legislation. The continued existence of this form of wage discrimination indicates that current mechanisms are not effective. Implementation of a pay equity policy will have some effect on closing this portion of the wage gap.

While a consensus is developing around the thesis that women's unequal pay and their occupational segregation are related, debate continues about how much of the wage gap can actually be attributed to this relationship. As a result, experts differ in determining what portion of the wage gap could be closed by pay equity legislation, although most agree that it could exceed one quarter of the overall gap of 38 percentage points.[17] Pay equity policies could, therefore, result in women's average wages rising to between 70% and 80% of men's.

The Government's commitment to the principle of pay equity does not depend upon the size of the wage gap or upon the portion or percentage of the wage gap which could be closed by a pay equity policy. Rather, it rests on the conclusion that some portion of the wage gap is due to discrimination which has not been eliminated by existing equal pay for equal work and equal opportunity initiatives. This portion of the wage gap can be narrowed or eliminated by a pay equity policy.

The remainder of the wage gap which is not addressed by pay equity requires for its reduction a strong and cohesive employment equity strategy. In accordance with its absolute commitment to the elements of such a strategy, which embraces, among other initiatives, pay equity, the Government is making substantial investments in education and training, increasing child care facilities and assistance to employers with their employment equity plans. Employment equity will become a reality when the workplace skills of both men and women are fully utilized. The benefits of employment equity will greatly

---

17 Gunderson, Morley, The Male-Female Earnings Gap in Ontario: A Summary (Toronto: Ontario Ministry of Labour, 1982) and Robb, Roberta, "Earnings Differentials between Males and Females in Ontario, 1971," Canadian Journal of Economics (1981) : 350-59.

reward such efforts and should be reflected in a narrowing of that portion of the wage gap which cannot be addressed by a pay equity policy.

D. HISTORICAL PERSPECTIVE

Historically, Ontario has had anti-discriminatory pay and equal employment opportunity legislation and has advocated affirmative action programs. The Ontario Human Rights Code embodies provisions for equal opportunity and the Employment Standards Act addresses equal pay for substantially the same work. The Ontario Government has established a voluntary approach to broader public and private sector implementation of affirmative action which includes the provision of consultative services and, in the case of some entities in the broader public sector, incentive funding.

Under the Human Rights Code, employers are prohibited from discriminating on a variety of bases, including sex, in all aspects of employment. Originally, sex discrimination in employment was handled by the Women's Equal Employment Opportunity Act which came into force in 1970. This Act was repealed in 1972, and sex as a prohibited ground of discrimination was added to the Ontario Human Rights Code. Such practices as advertising a job as "male" or "female" or maintaining separate seniority lists based upon sex violate the Code.

In 1951, Ontario became the first jurisdiction in Canada to enact equal pay legislation. The Female Employees Fair Remuneration Act required employers to pay male and female employees equal pay for the same or equal work done in the same establishment. In 1962, these provisions became part of the Ontario Human Rights Code, and in 1968 they were transferred into the Employment Standards Act.

An Ontario Court of Appeal decision[18] in 1970 resulted in a broadening of the interpretation of "equal work". The decision found that nurses' aides and orderlies were performing equal work within the meaning of the Act, although their work was not identical, but was substantially the same. In 1974, the equal pay section of the Act was amended to change "same work" to "substantially the same".

---

18 R. v. Howard et al. (1970), 13 D.L.R. (3d) 451.

As a result, current equal pay provisions apply only to situations where men and women perform substantially the same job in the same establishment.[19] Furthermore, not only must the work be substantially the same, it also has to be equal in each of skill, effort, responsibility and working conditions; for example, a "female" job with more responsibility but slightly less skill required would not qualify for equal pay under this legislation.

By contrast, the pay equity approach recognizes that most men and women do different kinds of work and that since some women's work is undervalued there needs to be a more comprehensive basis for comparison of value than "substantially the same work". Pay equity attempts to rectify the situation by enabling comparisons of different jobs (i.e., jobs held mainly by women and jobs held mainly by men). An example of the types of positions which can be compared is found in the case brought against the federal public service involving the comparison of home economists and physical therapists, predominantly female, with an agriculture and forestry employee group, predominantly male. The comparison was based on a job evaluation system that provided for an assessment of different jobs. Also in contrast to Ontario's current equal pay legislation, a total value of a composite for skill, effort, responsibility and working conditions is used to determine work of equal value. Accordingly, jobs being compared may be stronger or weaker than each other on any particular factor but still be equivalent overall.

As a single measure, pay equity legislation will not completely eliminate the wage gap or totally integrate the labour force. However, it is a significant step, because it addresses women's jobs as they now exist, rather than promoting restructuring of the work force as the means of achieving economic equality. Women should not have to enter a "male" field in order to feel valued as workers and to be compensated accordingly. Every woman should be entitled to receive remuneration appropriate to the demands of the job, regardless of whether the job is performed primarily by women or by men.

Pay equity will not address issues such as access to non-traditional jobs, the need for increased education, training and retraining programs, the promotion of women into senior ranks, and adequate and affordable child care. The Government will, therefore, continue to be sensitive to other initiatives and

---

19 Since pay equity legislation cannot cover all employment situations, it is appropriate to retain the current equal pay provision.

will address these issues through other strategies. These other strategies are necessary because it is unrealistic to expect the wage gap to diminish "from natural causes", or be entirely addressed by affirmative action, either voluntary or mandatory.

In recognition of these facts, pay equity or comparable worth policies have already been implemented in other jurisdictions in Canada and the U.S., in Great Britain, Australia and New Zealand. All European Economic Community members are required to conform to the principle, and Canada ratified in 1972 an International Labour Organization commitment to equal pay for work of equal value.

In Canada, pay equity has been legislated for the private and public sectors federally and in Quebec since the mid-1970's. Manitoba recently introduced pay equity legislation covering its public service and selected Crown entities, hospitals and universities.[20]

Jurisdictions which have already legislated pay equity have had to contend with the question of costs, the need to maintain the viability of economic forces, and the collective bargaining process. Ontario is in the fortunate position of being able to benefit from the experience of these jurisdictions.

Issues such as establishment definition and gender predominance in occupational categories are, of course, fundamental to any pay equity policy. These are discussed in the following chapter, in conjunction with possible job evaluation methodologies.

---

20 Appendix 4 provides an overview of pay equity initiatives in Canada, the U.S. and Great Britain.

In conclusion, a final definition will have to be designed to acknowledge both diversity of practice and the needs of female employees.

B. GENDER PREDOMINANCE

A key definition in the implementation of pay equity is that of gender predominance, because even where an individual employee may initiate the complaint, comparisons will tend to be between male and female-predominated occupations. The issue of gender predominance thus arises in two ways. On the one hand, it is necessary to determine whether the occupation of the lower paid employee is predominantly female. On the other hand, it is necessary to determine whether the more highly paid occupation is predominantly male. If both questions are answered in the affirmative, then the pay equity comparison can be made.

Too high a threshold for establishing predominance may arbitrarily exclude employees from the benefit of the legislation; too low a threshold may place too much of a burden on the employer. A workable definition of gender predominance would appear to require an indication of the numerical cut-off which would designate male and female groups. In addition, a further provision appears necessary to ensure that temporary or historical shifts in employment patterns do not result in the exclusion of otherwise legitimately included jobs. Other jurisdictions have proposed or used a number of options to establish a cut-off for gender predominance of various groups. For example:

- The Canadian Human Rights Commission has proposed a sliding scale, based on the size of an employee population. The proposed cut-offs for both female and male-predominated groups are:

Fewer than 100 employees	70%
100-500 employees	60%
More than 500 employees	55%

- A comparable worth study commissioned by the State of New York is looking at sex predominated groups using a statistical formula. This formula establishes the State of New York cut-off for female-predominated groups at just over 68%.[2]

---

2 See Ronnie Steinberg, "Identifying Wage Discrimination and Implementing Pay Equity Adjustments" in U.S. Commission of Civil Rights, Comparable Worth: Issues for the 80's Vol. 1 (Washington, D.C.: U.S. Government

- Recent legislation in Manitoba designated a 70% level for gender predominance plus a possibility of negotiating additional groups or setting other standards by regulation. The application of the 70% standard by the Ontario government would result in the exclusion from pay equity legislation of certain institutional care workers (63-65% female).

In addition to current representation, there is the question of whether historical patterns of gender predominance should be considered. While an occupational group may no longer be predominated by women, its low pay may be attributable to previous female predominance. It is difficult to determine at what point the presence of females will influence the wage structure. However, a low cut-off for male predominance (e.g., 55%) increases the possibility that the low wages paid to an occupation reflect previous female-predominance of the group or a current large proportion of females (45%).

Because such changes might be temporary, the proposed federal guidelines suggested the possibility of a specified stabilization period, during which time the predominance requirement must be met prior to the complaint being made. However, such a stabilization period might be difficult to monitor.

Consideration could be given to legislating specific percentage standards of predominance as is the case with the 70% standard in Manitoba and the federal government's proposed ranges. An alternative would be to legislate a formula, which is the approach used in the New York State Study. The first suggestion would cut across organizations as all employers would utilize the legislated standard. The second suggestion would produce an organization-specific result as each employer would calculate gender predominance for the establishment by applying the legislated formula. A further option, included by Manitoba, is to leave predominance to be negotiated by employers and employees. This approach is useful in its flexibility but it could lead to discrepancies between similar industries and might not be appropriate in a non-unionized environment.

Clearly, it is important to provide adequate and appropriate guidance to employers, employees or their agents, in terms of what constitutes gender predominance, while retaining the flexibility necessary to accommodate changing employment patterns.

C. DETERMINATION OF VALUE

Job Evaluation Methodologies

Job evaluation refers to the process used by employers in determining the comparative value of the individual job, or groups of jobs within an organization. Job evaluation methodologies attempt to balance internal equity with external equity, i.e., they are used to establish equitable pay relationships between the jobs within a firm, while simultaneously ensuring that wages reflect prevailing market conditions. Pay equity, as a component of internal equity, introduces a third dimension to conventional job evaluation analyses.

Up to the present time, job comparisons have usually been confined to similar types of work (i.e., equal work). Implementation of pay equity will necessitate comparisons between dissimilar jobs to determine whether, based on the same standard of evaluation, these are of equal value to the employer.[3] In work of equal value comparisons, job evaluation systems and value standards applied will, if possible, be those of the employer.

There are a variety of job evaluation systems used by employers. Depending on the type of employment being valued, the size of the employer, or the approach of the employer to job evaluation, these systems may be used to support three basic approaches to evaluating jobs: a universal comparison of all jobs, a comparison of jobs within occupational groupings (job families), and a comparison of individual attributes and contributions (employee-based). Comparisons can be difficult in an establishment which uses both job-based and employee-based approaches. For example, a high-tech industry might use a job-based approach for management employees and an employee-based approach for research scientists. For pay equity purposes, an employer would require an appropriate method of comparing jobs which have been evaluated using these two approaches.

Existing job evaluation systems may be used to assess equal value to the extent that approaches are not gender-biased and are applicable to different types of

---

3 Various jurisdictions have gained considerable expertise in the comparison of dissimilar jobs. The Canadian Human Rights Commission has compared female general service workers (cafeteria, laundry and personal service workers) to male warehouse, building and custodial workers, and home economists with agricultural and forestry employees.

2. Phase-In

Both interim approaches recognize the fact that pay equity imposes a new requirement on employers. Such recognition could also be reflected in phase-in periods which could be provided for in legislation. Costs can be phased in, as well as coverage, by sector or size of establishment. The periods of phase-in should balance the additional requirements placed on employers with the public policy objective of removing sex discrimination in pay as soon as possible. Furthermore, the phase-in could be divided into two parts: a period during which the plan is to be formulated and implementation is to begin; and a second stage during which the implementation is to be accomplished.

(a) Major Models

Under the complaint-based model, complaints could be permitted after a specified period following the enactment of the legislation, in order to allow employers to formulate a plan and to implement it before employees or their bargaining agents could bring complaints against them.

Under the employer-initiated model or integrated approach, the phase-in could be related to the size of the employer, based on the number of employees in the establishment. This differentiation is based on the assumption that smaller or medium-size employers might have fewer resources and be less likely to have job evaluation systems than larger employers. On the other hand, larger employers may have a more complex job structure without formal evaluation systems.

(b) Interim Stages

Because the voluntary measure would be available to all employers in both sectors, it is appropriate to permit a reasonable time to elapse before requiring employers to complete implementation. Full implementation would be required when the major models come into effect, rather than during the interim voluntary period. Phase-in provisions under the contract compliance approach could parallel those outlined for the major models.

which employers may assess their practices and ensure, to the greatest extent possible, that such plans are bias-free. These standards might address a number of areas.

Reduction of Gender-Bias

The objective of bias-free job evaluation is to guarantee the elimination of those practices which produce an under-valuation of women's jobs. Where a comparison exists, already established job evaluation systems would not be affected by pay equity legislation provided they were free of gender-bias, were consistently and reliably applied, and were valid and fair in results produced.

Identification of gender-bias and its elimination from the evaluation process is important to effective implementation of a pay equity policy. It will involve continuing review of:

i) Data Collection Instruments

The collection method adopted must be sensitive to differences between male and female predominated jobs, e.g., a questionnaire with numerous questions on financial responsibility, but few on patient care responsibilities, would not produce the necessary level of gender-neutrality in a hospital setting.

ii) Factor Definitions

Since most jobs will be compared in terms of compensable factors such as skill, effort, responsibility and working conditions, it is essential that gender-biased interpretations of these terms be eliminated. For example, a job evaluation plan used in a factory might describe the risk factor in terms of the potential for industrial accident with no provision for the risk of infection which the factory nurse's job might entail. Similarly, a second aspect of working conditions might refer to unpleasant surroundings and exposure to dirt and noise. Again, exposure to human dirt or pain in the nurse's job might be overlooked. The nurse's job might then be undervalued in terms of both aspects of the working conditions factor.[4]

---

4 See Helen Remick, "Major Issues in a priori Applications" and "Dilemmas of Implementation: The Case of Nursing" in Remick, ed., Comparable Worth and Wage Discrimination: Technical Possibilities and Political

4. The Agency

An important question to be resolved in the context of a pay equity policy is the type of agency which would facilitate the transition to pay equity and monitor compliance with pay equity legislation. There are at least three possible agencies which could be given responsibility for overseeing the implementation of pay equity. The responsibility could be given to either the Ontario Human Rights Commission or the Employment Standards Branch of the Ontario Ministry of Labour, or a new organization, such as a Pay Equity Agency established specifically for the implementation of this policy.

Regardless of the agency chosen, it would probably have three main functions:

- to receive and/or investigate complaints under the complaint-based and integrated systems, or to monitor or spot-check employers under the employer-initiated and integrated models;

- to educate the public, employers and employees or their bargaining agents; and

- to facilitate negotiations, and to provide implementation assistance, possibly in the form of guidelines or consultative services.

There are advantages and disadvantages in utilizing one of the two existing agencies as the appropriate vehicle for implementation. The Ontario Human Rights Commission already deals with issues of discrimination, and has an educational component. As currently structured, it would be suitable for the complaint-based model except that the complainant does not have an automatic right to a hearing, there are no class actions, and the complaint process is lengthy. On the other hand, the Employment Standards Branch has expertise in job evaluation, employment standards officers have the power to order wage payment, and the complainant does not have to be identified. As well, the Employment Standards Branch currently has the mandate for equal pay for equal work. However, as in the Human Rights Commission, the complainant does not have an automatic right to a hearing, the process is primarily complaint-based and the Employment Standards Branch has only a limited educational or advisory component.

A determination of what is encompassed by the phrase "equal pay" under the legislation will be required. For example, the International Labour Organization Convention mandating pay equity contemplates a broader definition of pay than simply wages and salaries. The federal government has adopted a "total compensation" approach, involving calculation of all quantifiable payments to employees in the groups at issue. Wage adjustments arising from pay equity in the federal jurisdiction are, however, made separately from other adjustments. Quebec, on the other hand, defines pay in terms of wages and salaries only.

Limitation to wages only could mean that employers could remain within the requirements of legislation while maintaining larger fringe benefits for male jobs; or omitting important sources of income from "equal pay" calculations, e.g. taxable benefits deriving from the use of a company car or productivity bonuses for a male group but not an equal female group.

Adoption of a "total compensation" approach involves extensive costing and definitional exercises. For employees, it is important that delay in implementing what may already appear to be a lengthy process be minimized; for employers it is important to limit the need for cumbersome calculations.

For purposes of implementing pay equity, it could therefore be considered that all forms of compensation must be, at least potentially, at issue. However, to the extent that employee access is equivalent, no further adjustments might be necessary. To the extent that employee treatment differs but conditions are similar, adjustment to existing practices could be necessary. Employers might be assisted if the agency responsible for pay equity legislation issued guidelines outlining what benefits should be reviewed.

E. ALLOWABLE EXCEPTIONS

Although jobs may be of the same value, employees may not be paid the same, even under pay equity legislation. Discrepancies may be due to several factors which may be specified as exceptions under the legislation. Depending on the implementation model chosen, comparisons might be made between individuals or between groups of employees. This, in turn, will have some bearing on which exceptions may be relevant.

Seniority and red-circling, for example, may only be relevant if individual employee comparisons, as possible under a complaint-based model, are used.

V. COLLECTIVE BARGAINING

In designing the approach to be used to implement pay equity, it is necessary to look at its potential interaction with the collective bargaining process. More than one million Ontario employees — approximately 30% of the employed labour force — are unionized. In the private sector (under provincial labour jurisdiction), approximately 22% of the union membership is female; the figure is about 50 per cent for the broader public sector.[1] Collective bargaining plays a major role in the determination of compensation in Ontario and indeed, appears to have contributed positively to women's earnings.[2]

Irrespective of the implementation model chosen, a pay equity policy places a new requirement on employers and unions to examine wage rates for gender discrimination. Collective bargaining already operates within a legislative framework governing human rights, occupational health and safety, minimum wage and employment standards. These requirements must be satisfied to fulfil the obligation of employers and unions to bargain in good faith, and to ensure that unions meet their duty of fair representation of their members, including the goal of pay equity.

There are three implementation issues related to collective bargaining: the method for comparison; the effects of pay equity on the bargaining process; and the administrative and enforcement processes.

A. METHOD FOR COMPARISON

As stated earlier, an underlying premise is that pay equity comparisons will be restricted to those within an establishment. Many establishments have a number of bargaining units, and employ non-unionized as well as unionized workers.

---

1 See Appendix 6 for a profile of collective bargaining in Ontario.

2 See, for example, Julie White, Women and Unions (Ottawa: Supply and Services Canada, 1980), Chapter 4.

F. PAY ADJUSTMENT

The goal of pay equity legislation is the elimination of that portion of the wage gap which is due to occupational segregation and the concomitant undervaluation of women's work. When a pay adjustment is required, the question arises as to the nature of the adjustment and what increase in pay is needed to meet the requirements of legislation.

Consideration could be given to a number of options, which essentially fall into two categories:

a) Adjustments resulting from female employee complaints involving identification of a specific male target job. This approach involves adjustments as claims are made. It lacks the systematic review and adjustment features inherent in the following category of adjustments.

b) Adjustments resulting from establishment-wide reviews of female work in relation to male work, and, possibly the work done by mixed groups as well. The pattern of results from using male or mixed groups is similar; however, the actual level of adjustment would be lower if a mixed group option were adopted. For discussion purposes, this paper focuses on adjustments in relation to male-predominated work and pay.

Major pay adjustment options include adjustment of wages:

- up to the minimum comparable male rate;
- up to the average comparable male rate;
- up to the maximum comparable male rate;
- by a dollar or percentage amount equal to the difference between average male rates and average female rates.

Differences in bargaining power can occur between bargaining units of the same employer. One bargaining unit may consist of employees performing jobs which are essential to the firm's operation, using skills not readily available in the labour market. Another bargaining unit may not have equivalent bargaining power, either because its activities are not as necessary to maintain day-to-day operation or because its skills are in plentiful supply.

Enhanced bargaining power could explain some of the wage gap between unionized and non-unionized employees, and between employees in different bargaining units, performing work of equal value. A difficulty with naking allowances for this factor is the measurement of the wage differential due solely to relative bargaining power.

A fundamental issue which arises is the extent to which pay equity legislation would constrain the outcome of collective bargaining and affect the wage differential between bargaining units. For an establishment with more than one bargaining unit, differences in the general economic increase or in benefit improvements between bargaining units could cause divergences in pay for jobs which had been established as equal in value. The allowable exceptions referred to in Chapter III would be legitimate reasons for such divergences. Whether differences in bargaining power are acceptable reasons becomes an issue. If it is not possible to make allowances for bargaining power, to the extent that the pattern of establishing pay differences and closing them continues, there is a risk of a wage spiral. Alternatively, there might be pressures to amalgamate bargaining units or for joint bargaining.

Similar problems could occur with respect to employees inside a bargaining unit compared to non-unionized employees. If no divergence is permitted for bargaining power, after the initial pay equity adjustments, an employer might have to pay a substantial number of non-unionized employees according to the same scale as unionized employees. The union's negotiations then affect a much wider group of employees than the bargaining unit.

A continuing requirement for pay equity could also alter traditional methods of establishing the appropriate size of the general economic increase. Both parties now take into account the movement of wages in related firms or occupations and these influences are also considered in interest arbitration. Because of the internal pay equity relationships, such comparisons may be viewed as less relevant unless related firms rely on each occupation to the same extent. Pay equity might affect external linkages and existing central

	Hourly Jobs	Adjusted Wages (32%)
Male 2	$20	N/A
Male 1	$14	N/A
Female 2	$13	$ 17.16
Female 1	$10	$ 13.20

SUMMARY

This chapter has examined a number of the issues and questions raised when implementation of pay equity is considered. Many of the issues are complex and there will not be unanimity on their resolution. In the final analysis, however, the objective of pay equity legislation is the elimination of systemic undervaluing of women's work.

Bearing in mind the diversity of employment conditions in Ontario, consideration will need to be given to a variety of methods of implementing pay equity. Proposed models for the policy's implementation are outlined in the following chapter.

over job comparisons could be handled by grievance arbitrators acceptable to both parties if the procedure formed part of the collective agreement. Disputes about the procedure on pay adjustments could be resolved through work stoppages or binding arbitration. For non-unionized employees, or if a separate process were used, it might be the responsibility of the administrative agency to settle the dispute. In the case of a separate process, the agency would require personnel who are knowledgeable about collective bargaining as well as job comparisons.

While it is vitally important to preserve the role of collective bargaining in implementing a pay equity policy, it is equally important to consider the costs, both direct and indirect, of such a policy. These, in turn, must be balanced against the crucial and long overdue benefits for women. Chapter VI looks at the costs and economic impact of pay equity.

to believe that their work was of equal value to a male job which was receiving higher compensation. The employer would be required to show the basis on which the jobs were evaluated.

The complaint-based system is one which has already been employed in Ontario. Both the Ontario Human Rights Commission, which deals with complaints of discrimination, and the Employment Standards Branch of the Ontario Ministry of Labour, which deals with complaints about employment conditions, are founded on a complaint-based system.[1] Federal pay equity legislation, which covers both public and private sectors, is complaint-based and is administered by the Canadian Human Rights Commission.

Under a complaint-based model, once a determination has been made that there are grounds for the pay equity complaint, there are several possible approaches. One is an attempt to conciliate the complaint, i.e., to reach a settlement agreed to by both parties, as in the Human Rights approach. Another might be to instruct the employer to make the pay adjustments, as in the Employment Standards approach. As an alternative, a tribunal or board could be established to hear the complaint and if it is substantiated, to award remedies.

2. Employer-Initiated Model

Under this model, it would be the responsibility of the employer to establish a plan to implement pay equity, in accordance with the requirements of the legislation, and to put it into effect. The employer might be required to establish or maintain documentation demonstrating that job evaluation is free from gender-bias. With this model there could be a monitoring agency with the power to review documentation in order to determine compliance with pay equity legislation.

An employer considered not to have complied, could be charged with an infringement of the legislation. A hearing would give the employer an opportunity to rebut the charge or to demonstrate that one of the specified exceptions was applicable.

---

1 The Employment Standards Branch, however, also has a regular investigating procedure without relying on individual complaints.

chosen and the application options decided upon. When such decisions have been made further costing can be carried out.

Experience to date in the federal public service has shown that the necessary one time adjustments to the wage for an undervalued job has typically been in the range of $2,000 to $3,000 per person. However, the wage gap in the private sector is larger than that in the public sector (38% for all women in Ontario compared to 23% for women in the Ontario Public Service). Therefore, estimates based on public sector experience may understate the required wage increases for private sector firms.

Firms might not need to bear total costs all at once. An employer-initiated or integrated approach could include limits. In Manitoba, the legislation limits the increase in payroll costs to 1% per year, with a cap of 4% maximum. Also, wage costs are tax deductible for the private sector.

These costs relate to employers taking the initiative to remedy discrimination through a one-time adjustment. No back-pay provision is incorporated. Imposed settlements resulting from a complaint-based approach could have different consequences. As a result of a complaint to the Canadian Human Rights Commission, back-pay adjustments for home economists and physical therapists, covering up to six years, were negotiated and approved by the Commission. For home economists the settlements are expected to average $3,912 per year and for physical therapists, $4,605 per year.

The most comprehensive work to date was done by Morley Gunderson in Costing Equal Value Legislation in Ontario.[2] Criteria were selected from the experience of other jurisdictions. Based on the application of the typical wage adjustment to a reasonable number of the Ontario work force (400,000 to 1,000,000 persons), Gunderson found that had equal value been applied in 1983, total wage costs would most probably have increased by $1 to $3 billion for 1983 (or 0.7 to 2.0% of the gross provincial product). Neither back-pay nor phasing-in were included, and estimates did not include non-wage costs.

---

2 Gunderson, Morley, Costing Equal Value Legislation in Ontario (Toronto, Ontario Ministry of Labour, 1984). The possible cost estimates ranged from a low of $15 million to a high of $7.8 billion, depending on the assumptions made, but with the most probable estimates in the $1 to $3 billion range.

B. TWO INTERIM STAGES

It would be possible to establish a method for implementing pay equity immediately or with specified periods of phase-in, without interim measures. However, it is also possible to employ intermediate steps, two of which would be voluntary compliance and contract compliance. These two interim approaches may be seen in conjunction with any one of the three major models, as a means of staging the application of legislation.

1. Voluntary Compliance

Once the implementation requirements of a pay equity policy were developed, a period of voluntary compliance could be permitted. Employers could volunteer to develop and implement plans before any implementation model was put into effect. A possible negative consequence of permitting a period of voluntary compliance is that employers may be reluctant to participate in such an approach without full knowledge of which major model will ultimately be adopted.

Employers who could demonstrate that they have engaged in bona fide efforts voluntarily might be granted a specified period of immunity from complaints under the complaint-based model or from appeals under the employer-initiated system. Alternatively, complaints could be filed but suspended for a stipulated period of time, and could be re-activated after that time if pay equity had not been satisfactorily implemented.

The voluntary approach, if implemented, would lead directly to one of the three major models, the complaint-based, employer-initiated or integrated, or it could lead to another stage, such as contract compliance.

2. Contract Compliance

In the context of pay equity, contract compliance can be defined as a legislative requirement for contractors to establish that job evaluation is not gender-biased or to develop plans for the implementation of pay equity in order to obtain and maintain government contracts. Contract compliance is most commonly associated with the private sector but a similar approach can be used in the broader public sector, where the government could require certain practices of the recipients of public funds.

Contract compliance could be used as an interim step on its own or in conjunction with the ultimate implementation of one of the major models, or it could serve to refine and focus the voluntary interim stage.

This interim step could apply only to employers who had contractual or funding relations with the Ontario government, while voluntary compliance would, of course, be available to all employers. Although contract compliance would have a voluntary aspect, in that employers could refuse a contract with the government because of its terms relating to pay equity, once the employer entered into a contract with the government, pay equity would have to be implemented if the company wished the contract to be renewed, or to obtain subsequent contracts. One potential weakness of this approach is that government contractors, who have implemented a pay equity policy, could find themselves at a disadvantage when competing with non-government contractors for broader public sector or private sector contracts.

Given that most of the agencies or bodies in the broader public sector are at least partially dependent on the provincial government for funds, the contract compliance system could be modified to include employers who received a substantial amount of government funds, as well as employers wishing to obtain or renew government contracts. Attaching such conditions to government funding for the broader public sector would not be "voluntary", however, in the same sense as contract compliance would be for the private sector.

The foregoing discussion assumes that either the major or interim models apply to the broader public sector and private sector simultaneously. It is possible, however, to choose different approaches for different sectors or even parts of the same sector. For example, it might be possible to implement contract or voluntary compliance for small employers in the broader public sector and/or private sector while the employer-initiated model might be implemented for large employers. Or to use another example, in the short term, establishments without job evaluation systems might be subject to a complaint-based approach while those organizations with existing job evaluation systems might be subject to the employer-initiated approach.

Numerous hybrids are possible, and the search for simplicity should not overwhelm the need to tailor models to build most effectively on employer

systems, labour market factors and employer/employee relationships, in order to achieve effective implementation of pay equity.

C. APPLICATION OPTIONS FOR THE MODELS

Five specific application options are considered here, to be applied to the three major models and to the interim stages. These are: (1) coverage; (2) phase-in; (3) back-pay awards; (4) agency; and (5) administration.

1. Coverage

(a) Major Models

The three major models, complaint-based, employer-initiated and integrated, could apply to all broader public and private sector employers. However, there could be exceptions, for example, size. As an alternative to exceptions, the phase-in (discussed below) could recognize considerations relevant to employers of different sizes and sectors.

However, there are no exceptions under the pay equity provisions of the Canadian Human Rights Act and the Quebec Charter of Human Rights and Freedoms, which apply to both the public and private sectors. Manitoba's Pay Equity Act, which covers portions of the public sector, provides for phase-in periods and exceptions.

(b) Interim Stages

The voluntary compliance interim approach could be available to all employers who wished to participate, in both the broader public sector and the private sector. Coverage would, therefore, be determined on the basis of employer self-selection for the initial interim period.

Contract compliance, or use of government funding as a requirement to implement pay equity, could apply to broader public sector employers who receive funding from the government. For example, the Public Sector Prices and Compensation Review Act of 1983 definition could be used to determine which broader public sector employers would be affected by contract compliance. In the private sector, relevant employers might be determined by the number of employees, the cumulative amount of contracts with the government, or a combination of both.

2. Phase-In

Both interim approaches recognize the fact that pay equity imposes a new requirement on employers. Such recognition could also be reflected in phase-in periods which could be provided for in legislation. Costs can be phased in, as well as coverage, by sector or size of establishment. The periods of phase-in should balance the additional requirements placed on employers with the public policy objective of removing sex discrimination in pay as soon as possible. Furthermore, the phase-in could be divided into two parts: a period during which the plan is to be formulated and implementation is to begin; and a second stage during which the implementation is to be accomplished.

(a) Major Models

Under the complaint-based model, complaints could be permitted after a specified period following the enactment of the legislation, in order to allow employers to formulate a plan and to implement it before employees or their bargaining agents could bring complaints against them.

Under the employer-initiated model or integrated approach, the phase-in could be related to the size of the employer, based on the number of employees in the establishment. This differentiation is based on the assumption that smaller or medium-size employers might have fewer resources and be less likely to have job evaluation systems than larger employers. On the other hand, larger employers may have a more complex job structure without formal evaluation systems.

(b) Interim Stages

Because the voluntary measure would be available to all employers in both sectors, it is appropriate to permit a reasonable time to elapse before requiring employers to complete implementation. Full implementation would be required when the major models come into effect, rather than during the interim voluntary period. Phase-in provisions under the contract compliance approach could parallel those outlined for the major models.

3. Back-Pay Awards

The limit for back-pay awards would in every case be no earlier than the date the legislation was passed. Legislation would not be retroactive and, accordingly, employees could not recover back-pay for failure to implement pay equity prior to the date of passage or proclamation of the legislation. Employees would retain their rights under current equal pay legislation.

(a) Major Models

Under the complaint-based model, back-pay could be awarded to the date at which complaints were filed, a specified number of years prior to the filing of a complaint, or the date at which the employer was officially made aware of the discrimination. The Canadian Human Rights Commission uses the earlier date of the latter two options. It might well be considered unreasonable to hold employers liable for back-pay immediately, if it had been decided that it was not reasonable to allow complaints until after a specified period. Nevertheless, employers would be on notice that they were expected to implement equal value.

The back-pay provision under the employer-initiated model should be co-ordinated with the phase-in timetable which was deemed to be appropriate for the various implementation stages.

Back-pay under the integrated model would be flexible and would reflect the particular implementation methods applicable.

In determining back-pay awards, the decision-making agency could use discretion to consider the hardship to the employer of a sizeable award, provided that the employer has made bona fide efforts to implement pay equity.

(b) Interim Stages

The voluntary approach would probably be flexible regarding back-pay, but the contract compliance approach could relate back-pay to contract requirements and implementation provisions for the broader public sector.

4. The Agency

An important question to be resolved in the context of a pay equity policy is the type of agency which would facilitate the transition to pay equity and monitor compliance with pay equity legislation. There are at least three possible agencies which could be given responsibility for overseeing the implementation of pay equity. The responsibility could be given to either the Ontario Human Rights Commission or the Employment Standards Branch of the Ontario Ministry of Labour, or a new organization, such as a Pay Equity Agency established specifically for the implementation of this policy.

Regardless of the agency chosen, it would probably have three main functions:

- to receive and/or investigate complaints under the complaint-based and integrated systems, or to monitor or spot-check employers under the employer-initiated and integrated models;

- to educate the public, employers and employees or their bargaining agents; and

- to facilitate negotiations, and to provide implementation assistance, possibly in the form of guidelines or consultative services.

There are advantages and disadvantages in utilizing one of the two existing agencies as the appropriate vehicle for implementation. The Ontario Human Rights Commission already deals with issues of discrimination, and has an educational component. As currently structured, it would be suitable for the complaint-based model except that the complainant does not have an automatic right to a hearing, there are no class actions, and the complaint process is lengthy. On the other hand, the Employment Standards Branch has expertise in job evaluation, employment standards officers have the power to order wage payment, and the complainant does not have to be identified. As well, the Employment Standards Branch currently has the mandate for equal pay for equal work. However, as in the Human Rights Commission, the complainant does not have an automatic right to a hearing, the process is primarily complaint-based and the Employment Standards Branch has only a limited educational or advisory component.

Adjustments could be made to the mandate and procedures of either of the existing agencies or a new agency could be created specifically to oversee the implementation of pay equity. A new agency could develop the specific technical expertise required to advise employers on the implementation of pay equity, especially necessary if the employer-initiated model or the integrated model is chosen.

5. Administration

Pursuant to the implementation model and phase-in requirements, employers will develop pay equity plans and implement them within their existing workplace structures. In some cases, this may require the assistance of the chosen agency. Implementation could be designed to include the ratification of all pay equity plans by the administrative agency. In order to deal with cases of deliberate non-compliance, the legislation could provide the agency with the means of enforcing the legislation.

A distinction could be made between employers who attempt to implement pay equity in good faith but face difficulties, including expertise or cost, and those who refuse to establish a plan or to comply with the legislation.

In the case of the latter, a number of alternatives are possible. The first requirement would be for a means of detecting the problem. This could be accommodated by an individual or group complaint process, or by the requirement that reports be filed with the agency, or that field audits or inspections be conducted by agency staff. A second requirement could be for a means of resolving implementation problems. This could be done through negotiation or referral to a tribunal for a hearing. A third requirement could be sanctions to be imposed upon the employer. The first such imposition on the employer could be the immediate implementation of pay equity, without phase-in limitations, including such back-pay awards as might be provided for under the legislation. In addition, the employer might be subjected to fines, or required to pay any agency-incurred costs to compare jobs and develop a pay equity plan.

Regardless of the model selected for the implementation of pay equity, an important consideration which must always be taken into account is the collective bargaining process, and the manner and extent to which it applies to the employees of an organization. The next chapter will deal with this aspect of a pay equity policy.

V. COLLECTIVE BARGAINING

In designing the approach to be used to implement pay equity, it is necessary to look at its potential interaction with the collective bargaining process. More than one million Ontario employees — approximately 30% of the employed labour force -- are unionized. In the private sector (under provincial labour jurisdiction), approximately 22% of the union membership is female; the figure is about 50 per cent for the broader public sector.[1] Collective bargaining plays a major role in the determination of compensation in Ontario and indeed, appears to have contributed positively to women's earnings.[2]

Irrespective of the implementation model chosen, a pay equity policy places a new requirement on employers and unions to examine wage rates for gender discrimination. Collective bargaining already operates within a legislative framework governing human rights, occupational health and safety, minimum wage and employment standards. These requirements must be satisfied to fulfil the obligation of employers and unions to bargain in good faith, and to ensure that unions meet their duty of fair representation of their members, including the goal of pay equity.

There are three implementation issues related to collective bargaining: the method for comparison; the effects of pay equity on the bargaining process; and the administrative and enforcement processes.

A. METHOD FOR COMPARISON

As stated earlier, an underlying premise is that pay equity comparisons will be restricted to those within an establishment. Many establishments have a number of bargaining units, and employ non-unionized as well as unionized workers.

---

1 See Appendix 6 for a profile of collective bargaining in Ontario.

2 See, for example, Julie White, Women and Unions (Ottawa: Supply and Services Canada, 1980), Chapter 4.

Boundaries of bargaining units are based on recognition of the work performed, the skills of the employees and the interdependence of certain jobs, because these factors will bear on the ability to organize, to bargain and to take collective action. For these reasons, office and clerical workers are usually in a separate bargaining unit from production employees, for example. Differences in community of interest can also result in part-time and full-time workers being in different bargaining units.

Unions can bargain only for the bargaining units which they represent. Managerial employees and those employed in a confidential capacity with respect to labour relations are not included in bargaining units. In establishments with more than one bargaining unit, one union may represent all bargaining units or separate unions may be present. While the majority of employees covered by collective agreements work for employers which bargain with more than one union, about three-quarters of employers bargain with only one union.

Boundaries of a bargaining unit are frequently correlated to the gender-predominance of jobs. Moreover, in many industries, non-unionized women perform jobs which might be of equal value to those performed by unionized men. For example, in some manufacturing industries, only the predominantly male production workers are unionized; female office workers are not.

Job comparisons across bargaining units, and non-unionized and unionized workers would ensure that the maximum number of women would benefit from a pay equity policy. However, the implementation of pay equity might be more readily accomplished if a phase-in was permitted: comparisons within each bargaining unit and within groups of non-unionized workers first, followed by comparisons across the establishment. This issue is relevant in the case of the employer-initiated and integrated approaches. If a phase-in of this type is considered appropriate, the timing and the method for the across-establishment comparisons must be determined.

B. EFFECTS OF PAY EQUITY ON THE BARGAINING PROCESS

A basic reason for joining unions is to achieve higher compensation and better working conditions than could be attained individually, by taking advantage of the increased bargaining power of a group.

Differences in bargaining power can occur between bargaining units of the same employer. One bargaining unit may consist of employees performing jobs which are essential to the firm's operation, using skills not readily available in the labour market. Another bargaining unit may not have equivalent bargaining power, either because its activities are not as necessary to maintain day-to-day operation or because its skills are in plentiful supply.

Enhanced bargaining power could explain some of the wage gap between unionized and non-unionized employees, and between employees in different bargaining units, performing work of equal value. A difficulty with making allowances for this factor is the measurement of the wage differential due solely to relative bargaining power.

A fundamental issue which arises is the extent to which pay equity legislation would constrain the outcome of collective bargaining and affect the wage differential between bargaining units. For an establishment with more than one bargaining unit, differences in the general economic increase or in benefit improvements between bargaining units could cause divergences in pay for jobs which had been established as equal in value. The allowable exceptions referred to in Chapter III would be legitimate reasons for such divergences. Whether differences in bargaining power are acceptable reasons becomes an issue. If it is not possible to make allowances for bargaining power, to the extent that the pattern of establishing pay differences and closing them continues, there is a risk of a wage spiral. Alternatively, there might be pressures to amalgamate bargaining units or for joint bargaining.

Similar problems could occur with respect to employees inside a bargaining unit compared to non-unionized employees. If no divergence is permitted for bargaining power, after the initial pay equity adjustments, an employer might have to pay a substantial number of non-unionized employees according to the same scale as unionized employees. The union's negotiations then affect a much wider group of employees than the bargaining unit.

A continuing requirement for pay equity could also alter traditional methods of establishing the appropriate size of the general economic increase. Both parties now take into account the movement of wages in related firms or occupations and these influences are also considered in interest arbitration. Because of the internal pay equity relationships, such comparisons may be viewed as less relevant unless related firms rely on each occupation to the same extent. Pay equity might affect external linkages and existing central

and industry-wide bargaining arrangements could become more complicated because they involve different establishments. For example, in the broader public sector, hospitals and community colleges engage in central bargaining.

C. ADMINISTRATIVE AND ENFORCEMENT PROCESSES

The primary issue regarding administrative and enforcement processes relates to the employer-initiated and integrated models: whether the adjustments should be made in the context of regular collective bargaining or whether there should be some separate pay equity process.

An advantage to using collective bargaining is that the traditional union responsibility for bargaining wage rates for its membership is maintained. Moreover, the employees' understanding of job content and the needs of the organization can be effectively utilized.

Mechanisms would have to be found to reflect the interests of non-unionized employees, to avoid tensions between bargaining units of the same employer if the legislation permits establishments to limit wage adjustments or to phase them in, and to cover situations involving central or joint bargaining.

In view of these concerns, a separate process to establish pay equity might be considered. Without precluding union involvement, one option might be to place the onus for establishing pay equity on the employer. However, this approach could give rise to concerns about fairness. Moreover, an employer cannot unilaterally pay wages different from those specified in a collective agreement.

Concerns about fairness could be addressed by requiring the employer to keep employees or their bargaining agents informed at various stages. Specified periods might be provided during which complaints could be filed with the administrative agency.

The advantage of the separate process is that the administrative agency is in a position to look at establishment-wide implications of the comparison and wage adjustment methodologies and to ensure consistency for all applications. One disadvantage is that the union is not in as strong a position to contribute to the job comparison and to seek fair treatment for its membership.

Whether collective bargaining or a separate process is used, personnel to resolve disputes will be required. In the case of collective bargaining, disputes

over job comparisons could be handled by grievance arbitrators acceptable to both parties if the procedure formed part of the collective agreement. Disputes about the procedure on pay adjustments could be resolved through work stoppages or binding arbitration. For non-unionized employees, or if a separate process were used, it might be the responsibility of the administrative agency to settle the dispute. In the case of a separate process, the agency would require personnel who are knowledgeable about collective bargaining as well as job comparisons.

While it is vitally important to preserve the role of collective bargaining in implementing a pay equity policy, it is equally important to consider the costs, both direct and indirect, of such a policy. These, in turn, must be balanced against the crucial and long overdue benefits for women. Chapter VI looks at the costs and economic impact of pay equity.

VI. COSTS AND ECONOMIC IMPACT

Implementation of a pay equity policy will result in both economic and social costs and benefits. The economic impact upon the labour market and the structure of the Ontario economy must be evaluated to ensure that the chosen implementation plan is sensitive to the particular needs of firms, industries and communities and to concerns about the competitive position of the province's economy. In addition, the implementation design must maximize the positive social and economic benefits of pay equity policies.

Much of the discussion on costs is, of necessity, theoretical: where data are available, analysis is provided.

A. COSTS

Pay equity will impose costs on firms and public sector organizations, unions and governments. For a firm[1] or organization, there are costs of compliance and non-compliance. Compliance costs include administrative expenses and wage adjustments. Employers who do not comply might also face sanctions. These costs must be incurred in order to attack pay disparities affecting women. However, implementation strategies will have a bearing upon when and by whom these costs will be borne.

Administrative costs relate to the work necessary to determine whether the compensation system in place satisfies the requirements of the legislation, the degree to which job evaluation systems need to be revamped or replaced, and eventual costs related to adjustment of payroll systems. Depending on the model and coverage chosen, the administrative costs for small and medium-sized firms could be relatively higher because they generally do not have personnel specialists and may not have formal systems in place.

Direct costs to Ontario firms and organizations of making the wage adjustments can be only partially quantified. It is difficult to provide narrow estimates of the costs to the Ontario economy until a particular model has been

---

1 The term "firm" may be interpreted to include broader public sector organizations.

chosen and the application options decided upon. When such decisions have been made further costing can be carried out.

Experience to date in the federal public service has shown that the necessary one time adjustments to the wage for an undervalued job has typically been in the range of $2,000 to $3,000 per person. However, the wage gap in the private sector is larger than that in the public sector (38% for all women in Ontario compared to 23% for women in the Ontario Public Service). Therefore, estimates based on public sector experience may understate the required wage increases for private sector firms.

Firms might not need to bear total costs all at once. An employer-initiated or integrated approach could include limits. In Manitoba, the legislation limits the increase in payroll costs to 1% per year, with a cap of 4% maximum. Also, wage costs are tax deductible for the private sector.

These costs relate to employers taking the initiative to remedy discrimination through a one-time adjustment. No back-pay provision is incorporated. Imposed settlements resulting from a complaint-based approach could have different consequences. As a result of a complaint to the Canadian Human Rights Commission, back-pay adjustments for home economists and physical therapists, covering up to six years, were negotiated and approved by the Commission. For home economists the settlements are expected to average $3,912 per year and for physical therapists, $4,605 per year.

The most comprehensive work to date was done by Morley Gunderson in Costing Equal Value Legislation in Ontario.[2] Criteria were selected from the experience of other jurisdictions. Based on the application of the typical wage adjustment to a reasonable number of the Ontario work force (400,000 to 1,000,000 persons), Gunderson found that had equal value been applied in 1983, total wage costs would most probably have increased by $1 to $3 billion for 1983 (or 0.7 to 2.0% of the gross provincial product). Neither back-pay nor phasing-in were included, and estimates did not include non-wage costs.

---

2 Gunderson, Morley, Costing Equal Value Legislation in Ontario (Toronto, Ontario Ministry of Labour, 1984). The possible cost estimates ranged from a low of $15 million to a high of $7.8 billion, depending on the assumptions made, but with the most probable estimates in the $1 to $3 billion range.

These estimates represent initial, not ultimate costs. Gunderson considered that the initial adjustments would remove the undervaluation of the female-predominated jobs by raising the compensation to an intermediate level commensurate with the value of their job as determined by a job evaluation procedure. They were not raised to the maximum male rate. Furthermore, these cost estimates do not incorporate adjustments that would be sought for some mixed-gender and male-predominated jobs. The jobs in question would be of equivalent value to the female-predominated jobs, but paid more poorly after the initial adjustments.

While ultimate costs might be the same, the method of implementation will affect the time period over which costs are borne. Federal and Quebec experience suggests that full implementation, using a complaint-based approach, would take place much more slowly than the employer-initiated approach of Minnesota, recently commenced by Manitoba. It has been argued that the slow impact of a complaint-based model might not be relevant, having been largely due to lack of understanding and inexperience, which will not be the case with Ontario because of knowledge gleaned from other jurisdictions.

For any interim stages, costs are more difficult to predict. Firms would face choices: to bid on government contracts or to comply voluntarily. Choice may well be influenced by the views of management and the number of affected women employees. For contract compliance, the costs of pay equity must be weighed against the size of the government contracts. (Table 1 shows the number of employees by contract size; no information is available by gender.)

NUMBER OF GOVERNMENT OF ONTARIO CONTRACTORS BY NUMBER OF EMPLOYEES AND CONTRACT TOTAL **TABLE 1**

	Cumulative Contract Amount				
Number of Employees	**$ 50,000–100,000**	**$100,000–200,000**	**$200,000–500,000**	**$500,000 or more**	**Total**
100 - 200	30	31	18	25	104
200 - 500	17	19	26	24	86
500 or more	19	17	19	45	100
TOTAL	66	67	63	94	290

Source: Calculations based on 1983/84 Ontario Public Accounts.

For a voluntary compliance stage, the choice will be heavily dependent upon how soon a mandatory requirement is anticipated and whether there are obvious advantages to complying beforehand. Employers would have the ability to spread costs over a period of years in a manner which complements economic conditions. In contrast, an employer-initiated approach could put some firms at a competitive disadvantage because the timetable could be poorly synchronized with their business cycle. Without some clear sense of obligation to implement the policy, however, employers may delay any implementation moves until legally required to do so.

The viability of Ontario's economy and international market competition must be borne in mind in designing appropriate implementation models for a pay equity policy.

In some industries, such as retail trade, large and small firms are often in competition with one another. An implementation model which allowed variations on the basis of the number of employees (size) could change the balance of market shares between large and small firms. Phasing-in of implementation, and a model with few or no exceptions, would hold these effects to a minimum.

Our position in international markets is of particular concern, in view of competition from low-wage Third-World producers. Ontario companies which are competing with other countries must make changes to their operations in the next few years: productivity improvements through research and development, technological innovation and training. Moreover, tariff barriers are being reduced which will inevitably have an effect on domestic markets.

It is also crucial to ensure that a pay equity policy does not have adverse effects on women's employment. Studies have shown an increase in unemployment due to higher wages as a result of minimum wage changes[3]. There is some concern that higher unemployment amongst women would result from a pay equity policy -- a consequence which would, in itself, be discriminatory. Other jurisdictions have attempted to diminish these effects through phasing-in or limiting pay adjustments.

---

3 Joseph Schaafsma and William D. Walsh, "Employment and Labour Supply Effect on Minimum Wage: Some Pooled Time-Series Estimates from Canadian Provincial Data," Canadian Journal of Economics 16 (February 1983).

B. BENEFITS

Pay equity could result in social and economic benefits. For example, the higher wages resulting from a pay equity adjustment could result in increased productivity of the affected workers because they feel more fairly treated. This increased productivity could offset at least some of the cost increase otherwise associated with the higher wages.

Higher wages due to pay equity legislation could also result in lower turnover of female employees and, thus, lower recruitment and training costs. Employers incur a number of quasi-fixed costs with respect to recruiting, hiring, training and the ultimate termination of employment. Lower turnover of employees would serve to spread these costs over a longer period.

Potential changes in occupational distribution, as a result of a pay equity policy, could help to diminish the wage gap. In Minnesota, two years after wages were adjusted by a pay equity policy covering state employees, it was found that the proportion of women in the labour force had increased by 5%. Moreover, the number of women in non-traditional jobs (male-predominated categories) had increased by 19%.[4]

Wage increases for lower income households have a beneficial effect on aggregate demand in the economy. Lower income households spend a larger proportion of their incomes than do higher income families. For many single parent families, headed by women, any additional income may be spent on basic necessities.

Higher incomes for women's work could serve to make quality child care more affordable. Moreover, there is a beneficial long-term effect. Pensions determined on the basis of earnings increased by pay equity compliance will probably enable female senior citizens to be more self-sufficient in the years to come.

---

4 Nina Rothchild, Commissioner of Employee Relations, State of Minnesota, interview, 15 July 1985.

C. BALANCING THE EFFECTS

The implementation of pay equity will produce a mix of economic and social costs and benefits. Direct payroll and administrative costs, as well as employment effects, must be weighed against the elimination of discrimination, increases in productivity and purchasing power, and the change in occupational stratification. An upward shift in wage costs, through the elimination of discriminatory practices, could represent an economic problem for firms, and indeed, some would be hit harder than others. The ultimate implementation design for pay equity policy should be flexible enough to allow firms to make the necessary adjustments, while sufficiently compelling to avoid procrastination in the elimination of pay inequities.

VII. CONCLUSION

This Green Paper has examined the implementation of pay equity in Ontario from a number of perspectives. It has outlined six fundamental premises, suggested various models and interim measures as the means of facilitating the policy's implementation, and raised a number of issues which will need to be resolved. The impact of pay equity upon the collective bargaining process, and upon the provincial economy, has also been examined.

This paper will serve to widen public awareness of the concept of pay equity, its intentions and scope. Questions of vital importance will have to be addressed through public consultation and discussion arising from the government's commitment to the implementation of such a policy. The paper raises for discussion many of the implementation issues which must be addressed in order to make the concept a reality, will help to focus debate and discussion on the subject, and will form the basis of provincial legislation.

A Green Paper which discusses an issue as important and complex as that of pay equity will invariably be of considerable interest to many sectors.

By issuing the Green Paper and following its release with an opportunity for public consultation, the Government's intention is to enlist the participation and advice of business, labour, women's groups and all interested sectors in designing appropriate implementation strategies.

Public education on pay equity will help to dispel concerns that it is an untried and untested concept. Other jurisdictions, in Canada and in other countries, have implemented such a policy. Ontario is fortunate to be in a position to learn from the experience of other jurisdictions, and to build upon that experience in a manner which is sensitive to our own unique economic and social justice needs.

The requirement that job comparisons be made within an employer's establishment indicates that industry-wide or province-wide wage-setting is not under consideration, that jobs or groups of jobs would be compared on the basis

of an employer's evaluation of their worth, using in most cases the employer's own method of evaluation.

It is, of course, recognized that differences in wages are justifiable on various grounds. The single stipulation of a pay equity policy is that the level of compensation of a male and female for performing work which is of equal value should not be differentiated on the basis of gender.

Some have argued that the implementation of a pay equity policy would radically alter methods of wage-setting, specifically that the notion of "inherent value" would completely replace current supply and demand forces. This argument would appear to be based upon a misconception of the pay equity concept, and what it is intended to achieve.

A pay equity policy does not require that all jobs within an establishment which are determined to be of equal value should be paid the same. It is aimed at redressing the historical societal undervaluation of "women's work", within the context of current wage-setting practices. In this respect, although implementation of a pay equity policy would involve raising the wages of "women's work" above current market rates, it would not involve a complete disregard for the significance of market forces in the wage-setting process.

There is no doubt that pay equity involves market intervention. However, it should be noted that market forces are at present, and have historically been, affected by objectives of social justice. Examples of such intervention include legislation on minimum wages, labour relations and occupational health and safety, all of which have an impact on wages.

Pay equity will put money into the hands of those who are currently suffering economic inequities. Women who are sole income earners, and those whose wages are crucial to the family's survival, will be better able to support their children, to afford decent housing, and to prepare for retirement.

Through this Green Paper, the Government is offering to the people of Ontario an opportunity to develop a better understanding of the concept and the consequences of pay equity. It also invites them to share in the shaping of the implementation strategies which will build upon the positive consequences, and reduce or eliminate the possible negative consequences, of such a policy.

Crucial questions are raised in this Green Paper, and others will doubtless evolve from the ensuing public discussion and the hearings which will be held in centres throughout the province.

Some of the questions which emerge from this Green Paper are:

Chapter III

1. What is an appropriate definition of employer establishment? Should this definition be based upon geographic, functional, corporate, or a combination of these and other factors?

2. How can flexibility for changing employment patterns be built into a meaningful definition for gender predominance ?

3. How can gender-bias be identified and removed from job evaluation and wage setting practices?

4. What are the terms "equal pay" and "equal value" to mean in practice?

5. Which "allowable exceptions" should be permitted?

6. How should pay adjustments be determined and implemented under a pay equity policy?

Chapter IV

1. Which of the outlined pay equity implementation models is appropriate? Are there other possibilities?

2. Should all employers, without exception, be included in the implementation of pay equity? If so, should large and small employers be treated in exactly the same way?

3. Should there be a phase-in period for a pay equity policy?

4. Could an existing agency be made responsible for the administration of pay equity, or would a new specifically-designed agency be more appropriate?

Chapter V

1. What would be the most appropriate role for the collective bargaining process in achieving pay equity?

Undoubtedly many more questions will arise prior to the implementation of pay equity. The Government is committed to a process of public consultation to ensure that all views are aired, that vital questions are answered, and meaningful concerns are addressed.

While public consultation is important, and careful examination of the issues is essential for appropriate and effective implementation, the need to right an historical inequity by means of a pay equity policy is not open to debate.

APPENDICES TO GREEN PAPER

ON

PAY EQUITY

APPENDICES

Page

APPENDICES

APPENDIX 1: BROADER PUBLIC SECTOR PROFILE

APPENDIX 1: BROADER PUBLIC SECTOR PROFILE

Definition of the Broader Public Sector

In this paper, the broader public sector is defined in accordance with the Public Sector Prices and Compensation Review Act of 1983. Included in the Act's description are such groups as every agency of the Crown; every municipality and every local board including every municipal day nursery, home for the aged, transit authority and board of health; every school board, college of applied arts and technology, university or educational institution receiving the majority of its operating funds from the Crown; every hospital, private hospital, community psychiatric hospital and sanitorium; the Art Gallery of Ontario; children's aid societies; and ambulance services.

PROFILE OF SELECTED GROUPS WITHIN THE BROADER PUBLIC SECTOR

Group	Description	Accountability	Provincial Support 1985-86
Colleges of Applied Arts & Technology	22 colleges	o Each college is Crown Corporation o Board of Governors accountable to Minister, must operate within guidelines o Minister accountable to Government	Approximately 60% of total funding comes from province
School Boards	186 school boards	o Education Act o Funding shared by province and local municipality o Budgets submitted to Ministry of Education o Ministry establishes goals, curriculum guidelines, teaching certification requirements, etc.	Approximately 50.5% of total revenue comes from province
Public Hospitals	220 hospitals	o Public Hospitals Act o Budgets and audited statements submitted to government	Approximately 80-85% of total revenue comes from province
Municipalities	838 municipalities	o Province delegates authority to municipalities by statute o Municipal councils accountable to electorate o Ontario Municipal Board approves capital funding	Approximately 33% of total revenue comes from province
Universities	21 universities	o For 8 universities, annual report from Board to Minister of Colleges and Universities who reports to Lieutenant Governor in Council o For 9 universities, annual report to Lieutenant Governor in Council o No provision for reporting for 4 institutions	Approximately 56.5% of total revenue comes from province

PROFILE CONTINUED

Group	Labour Force	Level of Unionization
Colleges of Applied Arts & Technology	o 13,963 full-time employees[1]	o 100% of teaching and support staff unionized; other non-teaching staff are not unionized
School Boards	o 93,217 full-time employees o 10,961 part-time employees	o High degree of unionization for teaching and non-teaching personnel
Public Hospitals	o 99,732 full-time employees o 41,632 part-time employees	o 66% unionized
Municipalities	o In 374 reporting municipalities[2], there were 89,746 full-time employees	o High degree of unionization except in administration and management modules
Univerisities	o 31,017 full-time employees[1]	o Varies by institution[3]

1 No data available on part-time employees.

2 Data on 374 municipalities only since data is contributed voluntarily.

3 Data by institution is available but is not included here for reasons of space.

APPENDIX 2: PRIVATE SECTOR PROFILE

APPENDIX 2: PRIVATE SECTOR PROFILE

Industry data for Ontario usually incorporates the Ontario public service, the broader public and the federally-regulated sectors as well as what is considered the private sector. In this Appendix, the focus is upon the private sector.

The federally-regulated sector consists of federal administration and the government offices, interprovincial transportation industries (such as air transport, pipelines, railways), grain elevator storage, all communications industries and banks. These industries fall under the jurisdiction of federal, not provincial, labour legislation and would therefore not be directly affected by Ontario's initiatives with respect to pay equity.

Chart 1 illustrates the distribution of women over major industry groups where significant numbers of women were employed (over 10,000). These industry groups account for 87% of the total female employment in the Ontario private sector. Close to 40% of this group were employed in the service sector while trade and manufacturing together account for another 45%. Finance, at 10%, is also a significant employer. In contrast, primary industries, construction and transportation have relatively few women employed.

Women's employment by firm or enterprise size is characterized by a bimodal distribution. Although there are variations among industries, in general 30% of women are employed in firms with less than 20 employees, while 35% are employed in firms with 500 or more employees. However, as the following table illustrates, over 50% of female employment is concentrated in the first three categories, in firms with less than 100 employees.

ONTARIO FEMALE EMPLOYMENT BY FIRM SIZE (1982)

Firm Size			% of Female Employment	Cumulative Total
0	-	19	30.3	30.3
20	-	49	11.5	41.8
50	-	99	7.4	49.2
100	-	199	6.9	56.1
200	-	499	8.7	64.8
500	+		35.1	100.0

Source: Ministry of Industry, Trade, and Technology Estimate.

Women's occupations in the private sector are displayed in Chart 2. Clerical work accounts for the largest share, at 36%, with service and sales together amounting to 33%. Managerial and professional work, at 14%, is close to the sales share. Other occupations have a relatively small proportion of female employment.

In contrast, men's employment is much more diversified in terms of industry and occupations. As Chart 3 demonstrates, the largest employer of men is manufacturing (the third-largest for women) and the proportion of men employed in the service sector is only about half as large as the proportion of women. Construction, primary industries and transportation industries have a proportion of male employment close to 20% — approximately three times the female proportion.

The major female occupation, clerical worker, is far less predominant for men as indicated in Chart 4. Male employment is spread relatively evenly over manufacturing, sales and managerial/professional employment; together these occupations account for 56% of men. Primary occupations, transportation operators and construction are much more significant employers of men than women.

In the absence of information on the value of jobs, preliminary analysis indicates the following impact of pay equity for women on an industrial and occupational basis.

a) Industrial Impact:

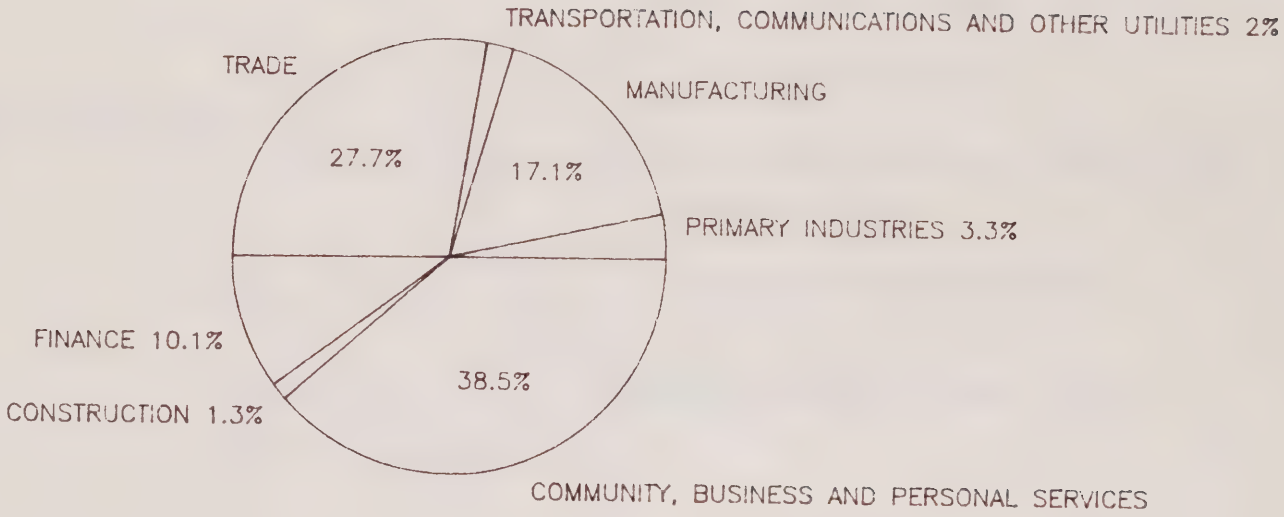
The industries where significant numbers of female jobs can be compared to male jobs are expected to include: special trade contractors, transport, wholesale trade, insurance carriers, insurance agencies, amusement, services to business management, personal services, accommodation/food and miscellaneous services.

b) Occupational Impact:

Women stand to benefit in the clerical and personal services occupations. About half of the women in textile fabricating and assembling may potentially benefit from pay equity legislation.

CHART 1

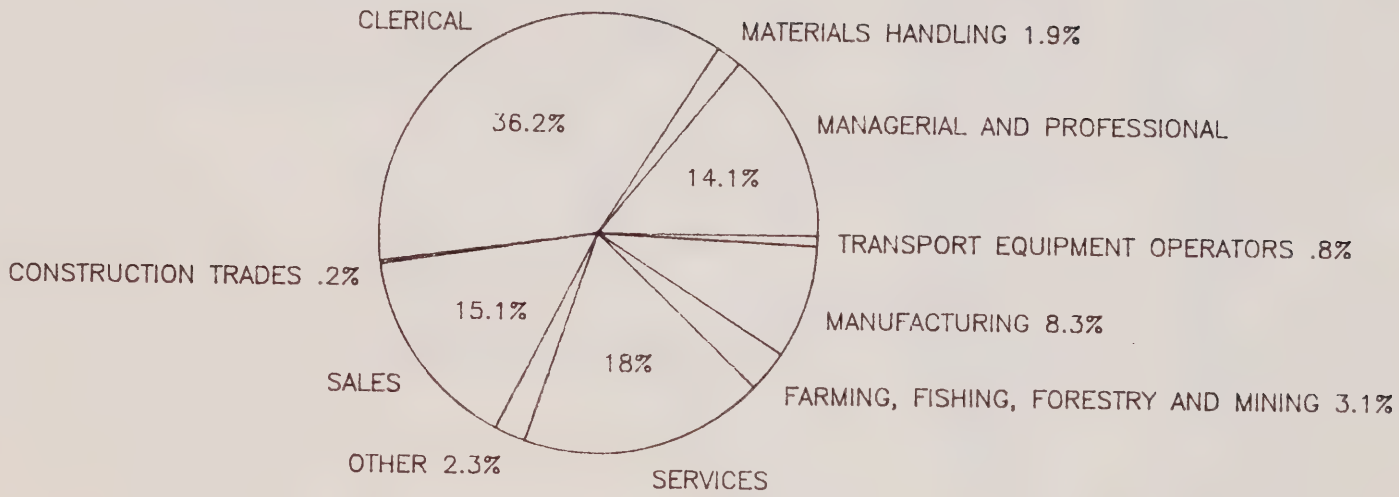
FEMALE EMPLOYMENT BY INDUSTRY
ONTARIO, 1981



SOURCE: CALCULATIONS FROM STATISTICS CANADA, CENSUS 1981

CHART 2

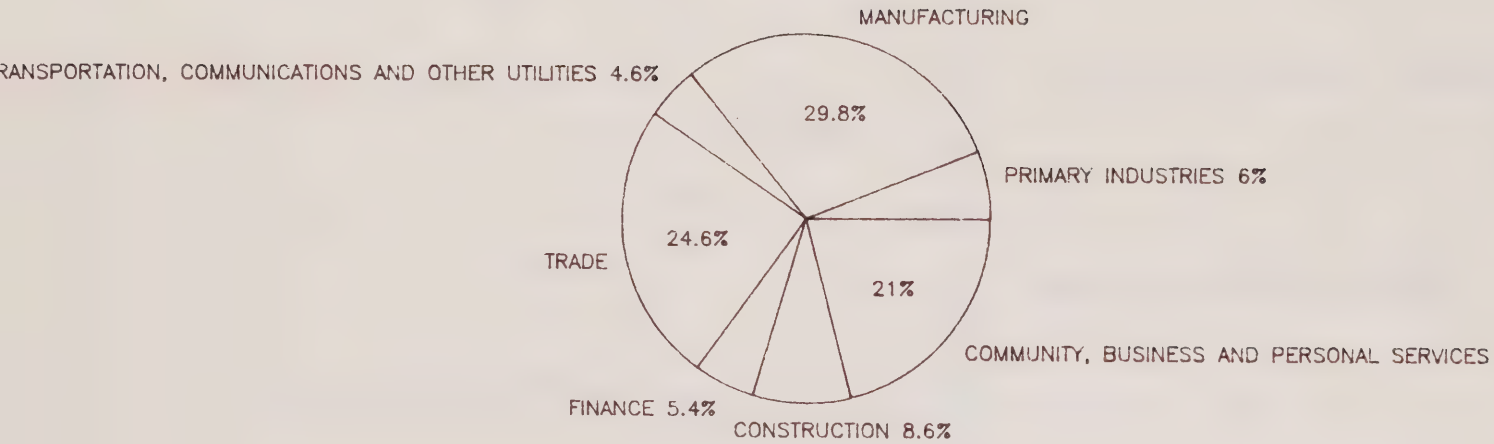
FEMALE EMPLOYMENT BY OCCUPATION
ONTARIO, 1981



SOUR CALCULATIONS FROM STATISTICS CANADA, CENSUS 198

CHART 3

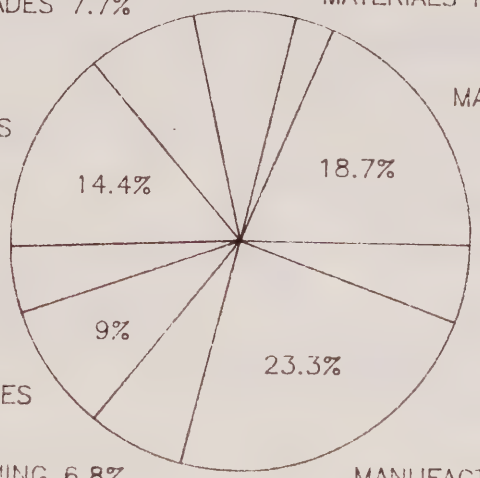
MALE EMPLOYMENT BY INDUSTRY
ONTARIO, 1981



SOURCE: CALCULATIONS FROM STATISTICS CANADA, CENSUS 1981

CHART 4

MALE EMPLOYMENT BY OCCUPATION
ONTARIO, 1981



SOURCE: CALCULATIONS FROM STATISTICS CANADA, CENSUS 198

APPENDIX 3: WOMEN IN THE LABOUR FORCE

APPENDIX 3: WOMEN IN THE LABOUR FORCE

BASIC FACTS: ONTARIO, CANADA, 1984

	Ontario	Canada
Number of women in the labour force	2,026,000	5,231,000
Participation rate of women	57.0%	53.5%
% of all workers who are women	43.4%	42.2%
Number of women who work part-time	481,000	1,200,000
Number of women who work full-time	1,351,000	3,433,000
% of all part-time workers who are women	71.4%	71.0%
% of all full-time workers who are women	37.9%	36.9%
% of all unemployed workers who are women	45.9%	42.7%
Female unemployment rate	9.6%	11.4%
Wage gap (1982) (full-time workers)	62.2%	64.0%

DEMOGRAPHICS:

a) Labour Force

- The size of the female labour force increased from 1.6 million in 1977 to over 2 million in 1984 - or from 39.6% to 43.4% of all workers.

- Women constituted 34.1% of total full time employment in 1977 and 37.9% in 1984.

- Women's proportion of part-time employment has remained about the same - they constituted 71.6% and 71.4% of all part-timers in 1977 and 1984 respectively.

- Part-time employment as a percentage of total female employment is increasing - from 23.5% in 1977 to 26.3% in 1984.

- Part-time employment among men has also increased - from 6.0% of total male employment to 8.0%.

b) Participation Rates

- Female labour force participation rates increased from 49.8% in 1977 to 57.0% in 1984.

- In 1977, 60.3% of women aged 25 - 44 were in the labour force; by 1984, their participation rate had increased to 73.7%.

Education:

- Women are increasingly well educated. In fact, recent trends indicate that within the last 15 years the number of women attending university and receiving post-graduate degrees rose at a much faster rate than comparable figures for men. Their proportion of student enrolment in educational programs at all levels has been steadily growing. For example, from 1970 to 1980, female full-time enrolment in master's degree programs, as a percentage of total enrolment, increased from 24% So 41%. See table below:

Full-Time Female Enrolment as a Percentage of Total Full-Time Enrolment in Ontario Universities by Level of Study Selected Years, 1970-1982

Academic Year	Undergraduate	Master's Degree	Doctorate
1970-71	36%	24%	16%
1975-76	43%	30%	25%
1980-81	46%	40%	32%
1982-83	46%	41%	33%

Source: Ontario Ministry of Colleges and Universities
University Student Information System (USIS).

EARNINGS:

- Since 1977, the gap between the average annual earnings of full time male and female workers has decreased.

- Women earned 60.9% of men's earnings in 1977 and 62% in 1982.

- However, the gap was smaller in 1979 when women earned 63.5% of men's earnings.

Average Annual Earnings, Full-Time Workers

	Male	Female	Dollar Difference	F as % of M
1977	16,519	10,064	6,455	60.9%
1979	18,313	11,952	6,861	63.5
1981	23,305	14,682	8,623	63.0
1982	25,562	15,910	9,652	62.2

APPENDIX 4: OTHER JURISDICTIONS

PAY EQUITY - JURISDICTIONAL EXPERIENCE IN CANADA

	LEGISLATION	SCOPE	MODEL AND AGENCY	DEFINITION OF "VALUE" (CRITERIA/FACTORS)	COMPARABILITY	DEFINITION OF GENDER PREDOMINANCE
CANADA (FEDERAL)	Canadian Human Rights Act (1978)	Federal public sector, crown corporations, and private sector federally regulated companies.	Complaint-based model: Human Rights Commission.	Composite of skill, responsibility, effort & working conditions (JE system must be quantitative w/o sex bias and be establishment wide).	Both female to male and male to female comparisons of employees and occupations are permitted.	Proposed Guidelines state: Predominant gender must be 70%+ Groups 100 60%+ Groups 100-500 55%+ Groups 500 (Groups are occupational groupings).
MANITOBA	Pay Equity Act (1984)	Public and Broader Public sector (except municipalities and school boards).	Employer-Initiated Models Pay Equity Bureau (monitors compliance and can refer unresolved disputes to adjudication).	Composite of skill, responsibility, effort & working conditions.	Comparisons restricted for female employees or occupations predominantly female.	Female/male predominated = 70% or more in class in which there are 10 or more incumbents & others as negotiated or to be defined in regulations.
QUEBEC	Charter of Human Rights and Freedoms (1976)	Applies to all public and private employers.	Complaint-based model: Human Rights Commission.	"Equivalent" work includes equal pay for equal work, for substantially similar work, and for work of equal value.	Comparisons are not restricted to gender.	Not defined in regulations or guidelines.

PAY EQUITY - JURISDICTIONAL EXPERIENCE IN CANADA

	DEFINITION OF "ESTABLISHMENT"	REASONABLE FACTORS JUSTIFYING PAY DIFFERENCES	PHASE IN/BACK-PAY	MONETARY LIMIT
ANADA FEDERAL)	Currently, establishment is geographically defined. Proposed guide-lines define it functionally - referring to compensation and personnel practices.	Different Performance ratings: - Seniority - Red Circling - Rehabilitation assignments - Demotion-pay procedure - Phased-in wage reductions - Temporary training - Labour shortage - Change in work performed	Canadian Human Rights Act legislated in July/77; sec. II came into force March 1/78. Limitation period of 1 year prior to complaint.	None.
ANITOBA	Legislation defines civil service, crown entity, and external agency.	Factors justifying pay differences may be negotiated.	Time line established for job evaluation completion, union negotiation (2 years), and implementation (four years), Public sector 1 year prior to broader public sector.	No more than 1% of payroll per year for 4 years.
UEBEC	Section 19 of the Charter refers to "same place", but this is not restricted to same geographic space.	Difference, based on following criteria, not discriminatory if applicable to all personnel: - Experience - Seniority - Years of Service - Merit - Productivity - Overtime	Became effective to both sectors on proclamation in June/75.	None.

PAY EQUITY - JURISDICTIONAL EXPERIENCE IN THE UNITED STATES AND GREAT BRITAIN

	LEGISLATION	SCOPE	MODEL AND AGENCY	DEFINITION OF "VALUE" (CRITERIA/FACTORS)	COMPARABILITY	DEFINITION OF GENDER PREDOMINANCE
OTA	State Government Pay Equity Act (1982) Local Government Pay Equity Act (1984)	Public and broader public sector (i.e., state & local governments and school boards).	Employer-Initiated model: State appropriated funds negotiated through collective bargaining process.	Value based on Hay System: know-how problem-solving, accountability, and working conditions.	Both female to male and male to female comparisons of occupations are permitted.	Male predominated groups = 80% male Female predominated groups = 70% female
	Comparable Worth Appropriation Act (1984)	Public Employees at state level.	Employer-Initiated Model: (Similar to Minnesota) non-union employees receive the same comparable worth adjustments as unionized employees.	Value based on JE study done by Arthur Young - 12 points and 8 levels used.	Both female to male and male to female comparisons of occupations are permitted.	Male or female predominated groups = 70%
N	Equal Pay Act (1979; amended 1983)	Public and Private Sector Employees.	Complaints-based Model: If conciliation fails, complaints brought to an Industrial Tribunal.	Value not defined in legislation, however, it must be based on an analytical job evaluation study.	Both female to male and male to female comparisons are permitted.	Not specified in legislation or guidelines: Gender predominance decided on a case-by-case basis, and historical patterns may be considered.

PAY EQUITY - JURISDICTIONAL EXPERIENCE IN THE UNITED STATES AND GREAT BRITAIN

	DEFINITION OF "ESTABLISHMENT"	REASONABLE FACTORS JUSTIFYING PAY DIFFERENCE	PHASE-IN/BACK-PAY	MONETARY LIMIT
INNESOTA	Not applicable.	Pay Equity established as "prime" but not only consideration in the determination of wages (thus letting market forces in).	4 year phase-in periods for both state and local governments.	Maximum of 4% of annual state payroll - or 1% per year for a 4 year period.
WA	Not applicable.	Not specified in legislation.	3 step phase-in period to be completed by 1987 Merit employees will receive wage adjustments prior to other state employees.	$24 million has been appropriated thus far for wage adjustments.
EAT RITAIN	Establishment-defined as organizations owned by same employer (or an associated employer), where the terms and conditions of employment are common to the jobs being compared.	Employer must demonstrate genuine material difference (e.g., difference in location) or material factor (e.g., pay difference based on skill shortages) is responsible for pay inequity.	No phase-in. Back-pay may be awarded for a maximum of 2 years prior to the date on which complaint is filed.	None.

APPENDIX 5: SURVEY OF JOB EVALUATION AND SALARY ADMINISTRATION PRACTICES

A survey of job evaluation and salary administration practices of private and broader public sector employers in Ontario was conducted on behalf of the Ontario Women's Directorate. The objective of the survey was to have in-depth discussion with a number of key, highly visible employers and to elicit information and opinions of relevance to the Green Paper project. This data was augmented with information from two larger mail-in type surveys.

The samples included in the survey are not intended to serve as a statistically representative sample and further, there is no intention that the data so derived be generalized to all Ontario employers.

Appendix 5 contains the consultant's report in its entirety.

APPENDIX 5:

A SURVEY OF JOB EVALUATION AND SALARY ADMINISTRATION PRACTICES OF PRIVATE AND EXTENDED PUBLIC SECTOR EMPLOYERS IN ONTARIO

Introduction:

This report documents the findings of an interview-based survey of thirty Ontario employers representing the private and extended public sectors. A cross-section of private industry categories were included along with representative organizations from colleges, utilities, and municipal groups. The participants were randomly selected from amongst the major employment groupings.

The purpose of the survey was to elicit fairly detailed information on the job description, job evaluation and salary administration practices of a small sample of key Ontario employers to serve as background in the consideration of green paper issues. As well, the participants in the survey were asked for input on equal value implementation strategies and concerns.

The employee size of the organizations involved in the survey tended to be large. They ranged from under 1,000 to 50,000 nationally. An earlier job evaluation survey of 164 employers across Canada carried out by the Federal Department of Labour (1984) reported on small and medium size employers as well and this information is considered here in formulating general directions and conclusions. A further information source utilized in this report is the compensation planning survey carried out by Sibson and Company.

The interview guide focussed discussion on the following areas:

- job descriptions: their nature and recency;
- the presence and types of job evaluation plans. (The definition of the type of plan was consistent with that used federally. See Appendix B);
- union involvement in job descriptions and job evaluation;
- monitoring for, and potential areas of sex discrimination in plans;
- salary administration practices;

o equal value implementation and concerns.

(The guide is contained in Appendix A). In addition to the verbal feedback many participants provided samples of job description and job evaluation materials and copies of collective agreements.

Because of the size of the survey sample, results are not broken out by industry category. (See Appendix C for statistics). This would not serve any practical purpose in the larger discussion and would possibly identify individual participants. However, extended public and private sector issues are identified and discussed.

The principal findings of the survey are presented in tabular format with point-form commentary. The central issues which emerged have been identified and are pulled together and highlighted in the text.

Overall the survey documented the following key facts and considerations.

Job Descriptions:

Table 1: The Use of Job Descriptions

Positions Covered:	Most	Many	Limited
No. of organizations N=	20	8	2

Table 2: Satisfaction with existing job description process

No. of Organizations N=	Yes	No
	16	14

Table 3: Change initiatives

	Yes	No
Change in the past 3 years	N= 6	8
Change within next year	N= 12	18

Commentary:

- All the organizations surveyed had job descriptions for at least some of the jobs.

- Two thirds had job descriptions for most jobs.

- There was a high level of dissatisfaction with the job description process. In some cases this was focused on specific occupational groupings. In others it reflected a general concern.

- 40% of organizations are considering changes to the job description process in the next year. 20% had made a change or changes in the previous years.

- Activity re job descriptions appears to be of an on-going nature involving either revision or expansion.

Qualitative Considerations:

The nature of job descriptions varied in terms of content, length and process. Some focused strictly on job outputs while others included references to job requirements and environmental factors. Some were very general on page one overviews, while others were detailed specific activity outlines. Many were intially written by the incumbent, others by the supervisors and still others by a corporate job analyst. Some were contained in legislation. While there were checks and balances in many of the systems there was also in some cases considerable latitude for the incumbent to introduce individual-specific characteristics.

The updating process was subject to considerable variation with much of it based on specific need. With reorganization going on there is an increasing requirement for changes to job descriptions.

Organizational Values and Their Reflection in Job Evaluation Systems:

Table 4: Congruence Between Corporate Values and Job Evaluation

	High	Some	None
No. of organizations reporting	12	3	15

- A substantial number of organizations (50%) reported no relationship between corporate values and job evaluation.

- A slightly smaller, but still significant group (40%) specifically align the two.

- Many of the interviewees had difficulty in identifying corporate values.

- Those who did identify values saw a stronger relationship between corporate values and performance evaluation.

Types of Job Evaluation:

80% of the organizations in the present survey had in excess of 3,000 employees with most of the private sector firms having operations in at least one other province. While the size of their employee population could be below 3,000 in Ontario, their compensation plans were national. The Department of Labour survey was based on the following representation by size.

Table 5: Department of Labour Survey Representation by Employee Size

No. of Employees	Small (-200)	Medium (-1000)	Large (-5000)	Total
No. of Companies	80	60	24	164

The impact of the size of the employee population is clearly reflected in the types of job evaluation systems with point rating systems being far more common in medium and large organizations. In small organizations the most common evaluation system used is ranking.

Table 6: Types of Job Evaluation Plans in Survey Sample

Point rating	N = 26
Factor comparison	5
Grade	6
Ranking	2
Other	2

Commentary:

- Only one organization had one plan for all jobs and that was divided into two sections.

- Some organizations had only one job evaluation plan which covered a limited number of jobs, e.g., managerial. Other jobs were not subject to a job evaluation system.

- 25% of the organizations surveyed had more than three job evaluation plans.

- Many of the collective bargaining groups were not under job evaluation plans.

Table 7: Department of Labour Job Evaluation Survey - Plans in Operation by Type and Size of Employer

	Size of Employer (No. of Employees)			
	Small 50-199	**Medium 200-999**	**Large 000-4999**	**Total**
Type of Plan				
Ranking	13	15	4	32
Grade Description	7	8	6	20
Factor Comparison	8	8	2	18
Point Rating	6	17	20	43
Total of Above Types	**34**	**48**	**31**	**113**
Other Types of Plans	1	1	0	2
Unidentified Plans	10	14	1	25
Total Plans Reported	**45**	**63**	**32**	**140**
Number of Companies Reporting Plans	40	43	16	99
Number of Companies Not Reporting Plans	40	17	8	65
Total Companies Reporting	80	60	24	164

Remarks:

1. The larger employers tend to use more sophisticated job evaluation plans. Ranking plans (see Appendix B) are generally considered the least sophisticated, followed by grade description types. The most comprehensive plans are factor comparison and point rating and, being quantitative, are likely to be the types required for implementation of equal pay for work of equal value, as long as they meet the criteria for value and are free of sex bias.

2. 88% of ranking plans are spread more or less equally among small and medium-sized companies.

3. Similarly, grade description and factor comparison plans occur more or less equally, often among small and medium-sized employers and are less often used by larger companies.

4. Point rating plans are heavily used by medium-sized and large employers (86%).

5. Of the small employers' plans, 38% are ranking and 18% are point rating. Of the large employers' plans, 13% are ranking and 64% are point rating.

Commentary:

- The findings are consistent with the present survey in that larger employers are more likely to have more sophisticated job evaluation systems.

- The use of ranking systems is more prevalent in smaller organizations.

Note: For discussion of the findings of the Sibson survey, see Appendix D.

Table 8: Type of Plan By Occupational Groupings Covered

	Management	Clerical Admin/Sales	Prof. Scientific	Operational
Point rating	20	14	18	3
Factor comparison	5	5	5	5
Grade	2	3		6
Ranking		1		1
Other	2		3	2

Commentary:

- Managerial groups were most likely to be covered by point rating plans.

- Operational groups were less likely to have job evaluation plans than other groups. In many cases salaries were bargained or approximated to a bargained group.

- Other plans were applied to special groups by determining value individually.

Qualitative Considerations:

Many of these major organizations are using job evaluation systems developed by large consulting houses. They are in many instances relatively sophisticated point rating systems. To the extent that the factors and the administration are bias-free they should be consistent with the implementation of equal value. Having said this there remains a problem with the working conditions factor. There is a significant emphasis on the physical demands of jobs and on working conditions usually ascribed to "male" jobs. The resulting omission of sub-factors normally characteristic of "female" jobs combined with the emphasis on the physical demands of "male" jobs has a limiting effect on ascribing value to female jobs.

Other factors and sub-factors were differentially assigned to "male" and "female" jobs in the materials reviewed here. The more abstract and highly valued factors did not tend to be found with reference to secretarial and clerical jobs.

In some instances, the language used in both job descriptions and, to a lesser extent, job evaluation plans is different for "male" and "female" jobs.

Change Initiatives

Table 9: Change Initiatives re Job Evaluation Plans

	Yes	No
Change in Past 3 years	5	11
Changes in Next Year	9	21

Commentary:

- Just under 30% of the organizations surveyed plan changes or extensions in their job evaluation systems over the next year.
- 18% have introduced changes within the past three years.
- While the activity is not as significant as with job descriptions it is still substantial.

Union Involvement

Table 10: Union Involvement with Job Descriptions and Job Evaluation

	Yes	No	N/A
Job descriptions	7	13	10
Job evaluation	9	11	10

Commentary:

- Union involvement with job evaluation is almost evenly split in participating organizations. However, the extent of this involvement varies from minimal (opportunity to grieve) to fairly full participation.
- Formal involvement with the job description process is slightly less prevalent.

- In some organizations, unions are either not in existence or have at this stage very minimal penetration.

- In the Department of Labour study, 37% of plans were developed cooperatively. This varied with the type of plan, with the highest participation being with Factor Comparison, "other", and ranking plans.

- The Ontario Ministry of Labour found 34% of agreements analyzed had some form of job evaluation and classification provision.

- In some cases "male" and "female" jobs are bargained by different unions, while in others it is the same local of the same union.

Qualitative Considerations:

Union involvement in the job evaluation process has implications for accountability under equal pay legislation. With equal value it further raises the question of the types of plans used across locals and unions within an employer's establishment and the impact on the process between employers.

Salary Administration:

All employers surveyed use a variety of market indicators to establish salaries for all groups of employees. The survey group all set their market position above the average with most falling at or just short of the third quantile.

Other compensation ranged in value from 20 - 40% of cash compensation where paid leave was included. There was a significant difference between the private and public sector organizations with the former including a variety of bonus, stock and discount plans in addition to health, disability and pension provisions.

Most of the private sector and some of the public sector organizations had merit pay systems. The economy has reduced the value of these over the past few years.

A major equal value issue identifies the pay differentials between "male" and "female" jobs arising from collective bargaining. In one organization the same union bargained an entry level salary for cleaners and typists with a differential of $144 weekly. Entry labour in this organization earns just under $13 per hour.

A further issue is the salary treatment of part-time workers who received lower wages and lesser benefits in a number of the organizations.

Finally, in some of the public sector organizations where wages are bargained provincially for some groups, a differential in one organization has a province-wide impact thereby directly impacting all other organizations.

Equal Value Considerations

Climate:

Of the thirty organizations surveyed, only three expressed strong negative responses to the concept of equal value. The others were positive in their approach but some of these had some serious concerns about both implementation and impact. Half of the participants had assessed their equal value position. This was more common in public organizations.

A small group of the participants volunteered the information that they felt the government should move quickly and get the situation resolved. The larger group said they would actively comply if legislation were brought in.

In the recent Sibson Survey, 8.7% of companies indicated they had implemented equal value changes and a further 11.7% were considering changes. 74% of the respondents in this survey felt they could cope with equal value.

Market implications were expressed as a concern by all participants in the survey. This related to both specific financial costs and the ability to attract and retain employees. With respect to the former, competitive position as it applied to the organization, and on a larger scale national and international liability was raised in addition to economic survival of the individual organization.

Regional pay differentials were also viewed as a fairly common problem and concern was expressed around the effect of artificial adjustments on one geographic area and relativity across occupational groupings.

The establishment of a burdensome government bureaucracy with the accompanying paper work and interference was seen by some as a possible negative outgrowth of equal value legislation. A more flexible, participative approach was viewed as preferable.

The impact on the collective bargaining process was raised by all employers affected.

Resources and time were the other factors identified as being critical to effective implementation.

Implementation:

Approximately half of the organizations surveyed indicated that they would initiate a review of existing systems when legislation was introduced. The remaining group did not really know how to begin the process and expressed the view that government should provide assistance. Three-quarters of those interviewed felt that staging the introduction of the legislation was critical and the most common timeframe cited was 2-3 years. All but two felt there should be no exceptions although the others expressed concern for small organizations and those in financial difficulty. It was felt that staging could accommodate these problems.

Summary

- Most of the organizations responding to this survey, the Department of Labour survey and the Sibson survey had some form of job evaluation for some groups of employees.

- Point factor systems which are quite amenable to equal value application are frequently used for managerial and administrative groups.

- Large organizations were more likely to have more sophisticated systems.

- Job descriptions were in use in most organizations but were the subject of considerable dissatisfaction.

- Organizations indicated that review and revision of job descriptions and job evaluation plans was a focus of a fair amount of activity.

- Many of the organizations surveyed were looking at equal value concerns and a number have acted or intend to act in the next year.

- Organizations with unions have concerns about the impact of equal value on the collective bargaining process and on the development and implementation of job evaluation plans.

- Salary administration is market drive and major employers are targeting to the high side of the market.

- "Other" compensation accounts for 20% - 43% of total compensation.

- On the subject of implementing equal value, employers were split between having a clear idea of how to proceed and no idea.

- Most employers felt that government assistance was critical to developing an effective equal value approach.

- The major concerns expressed about equal value were:

  - market implications
  - cost
  - collective bargaining impact.

- The vast majority of employers expressed the position that no one should be exempted from legislation. However, they felt that staging was necessary along with a realistic assessment of what was possible.

- A two to three year period was the most commonly cited time frame to get an equal value program underway.

Special Concerns:

Franchises

A number of the organizations in the present survey were franchise operations. The individual operations vary in their personnel practices and are not subject to central control. The definition of establishment poses special problems in this context.

Provincial Bargaining

For public sector organizations who have provincial bargaining, the presence of a discriminatory situation in one establishment would have an impact across the province. This has cost implications as well as potential effects on local market and internal relativity.

Regional Rates of Pay

Organizations who use regional rates of pay have concerns about effects of discrepancies in one area moving across the system.

Conclusions

The employers in the present survey were, for the most part, knowledgeable about the intent of equal value and its implications. In the few instances, where there were strong negative feelings, there was a lack of information about what equal value was intended to achieve and how it would be implemented.

A definite need was expressed for government assistance in helping organizations move effectively towards equal value, if there is to be legislation. A participative approach with employers who have already acted in this area could be fairly productive for government and other employers. Also, a cooperative review of major systems with the respective consulting houses could yield significant results.

Market concerns need to be addressed realistically and that information should be communicated widely.

The amount of activity with respect to both job descriptions and job evaluation suggests that equal value changes could be accommodated within a reasonable time frame. The review of existing systems uncovered a number of problem areas which a self-diagnostic instrument could assist organizations in pinpointing.

There was a general feeling that a flexible, realistic approach to equal pay would promote the achievement of the government's goal. There is however, based on both the interviews and the documentation provided, a significant need on the part of many employers to develop a better understanding of how discrimination enters into job evaluation and salary administration programs and how it can be corrected.

APPENDIX A:

INTERVIEW GUIDE: COMPENSATION POLICIES AND PRACTICES

PRIVATE SECTOR/EXTENDED PUBLIC SECTOR

COMPENSATION
POLICIES AND PRACTICES

INTERVIEW GUIDE

Organization Name:
Interviewee:
Position:
Phone:

I. BACKGROUND INFORMATION

Industry classification:
Union Status: number and type
Number of employees male female
Officer/executive
Management-exempt
Hourly non-exempt
Number of job titles

II. JOB DESCRIPTIONS

1. Do you have job descriptions?
2. If yes, are they up-to-date?
3. How often are they up-dated?
4. For which groups of employees do you have descriptions?
5. Please describe the process in drawing-up descriptions?
6. Are your job descriptions detailed or brief?
7. Do you record information on:

time pressures	equipment usage
emotional pressures	job activities
contact	managing
physical working conditions	responsibility/accountability
travel	supervision

For which groups?
Probe inclusion in "female" jobs

If you use a standard form would it be possible to obtain a copy?

Would it be possible to obtain a sample job description of a female job and a comparable male job?

Do you feel generally satisfied with your job description process?

How would you alter it?

Do you feel the duties of female jobs are adequately described?

III. JOB EVALUATION

1. What are the things that your organization values?

2. Do you have a formal job evaluation system?
   If yes, what type? For which groups?

3. Is there a good fit between your job evaluation system and the things your organization values? Please elaborate.

4. If you do not have a formal system, how do you compare jobs and assign salaries?

5. If you do have a system - please describe it.
   How was it established?
   How is it administered?
   If you have a point factor system, what factors and sub-factors do you use? How were these identified?
   Do you use weights? How are these determined?
   Are your unions involved? How?

IV SALARY ADMINISTRATION

1. How are salaries established for various groups?

2. If market data is used how is this obtained?

3. Where do you sit relative to the market?

4. How do you handle internal relativity?

5. In the case of bargained settlements, how do you determine your position?

V. OTHER COMPENSATION

1. Please describe any bonus plans, stock plans, or other perquisites your organization has.

2. Do you have merit pay? If yes, please describe your program.

VI. EQUAL VALUE CONSIDERATIONS

1. How would you go about implementing equal value?

2. What issues would cause problems for you?

3. Do you think organizations should be exempted on size or any other factor? Which?

4. What would be a reasonable time frame for you to implement equal value?

5. Have you examined your current job evaluation system and salary administration practices for any possible discriminatory impact?

APPENDIX B: DEFINITION OF TYPES OF JOB EVALUATION PLANS

APPENDIX B: DEFINITION OF TYPES OF JOB EVALUATION PLANS

Job evaluation plans are procedures to analyze and assess jobs in order to determine their relative worth, using the assessments as a basis for a grading and pay structure. Examples of job evaluation plans are ranking, grade description, factor comparison, and point rating schemes. These types are described below:

Ranking

The jobs in the organization are placed in order (ranked) on the basis of the importance to the organization or general difficulty. This sytem ranks each whole job against another whole job.

Grade Description

The jobs in the organization or occupational group are compared as whole jobs against a set of definitions of varying degrees of difficulty. The jobs are in effect ranked in terms of these levels.

Factor Comparison

Jobs are broken down into their component factors e.g., skill, initiative and judgement, working conditions—and these factors are weighted by percentages or dollar amounts. Key jobs, or benchmarks, are selected and similarly broken down into factors. The other jobs are compared to these on a factor-by-factor basis and ranked accordingly.

Point Rating

The compensable factors are determined and defined and then divided into a number of degrees, and each degree is defined. Jobs are compared factor by factor against the degree definitions, and the closest degree is determined. Each degree of each factor has a point score attached to it, and the total point score for the job determines its "point band" or level.

APPENDIX C: INDUSTRY CATEGORIES

APPENDIX C: INDUSTRY CATEGORIES DISTRIBUTION OF PARTICIPANTS

Oil and Gas	4
Retail - General Merchandise	5
High Tech	4
Pharmaceuticals	1
Publishing	1
Manufacturing	2
Transportation	1
Power	2
Boards of Education	2
Universities/Community Colleges	3
Municipalities	2
Hospitals	3

FEMALE REPRESENTATION

Oil and Gas	20 - 25%
Retail	60%
High Tech	Insufficient Information
Publishing	Insufficient Information
Manufacturing	Insufficient Information
Transportation	Insufficient Information
Power	15%
Boards of Education	55%
Universities (Admin.)	60%
Municipalities	20 - 45%
Hospitals	80% other managerial 95%+ nursing 49% operational, non-professional

APPENDIX D: SIBSON COMPENSATION SURVEY

SIBSON COMPENSATION SURVEY

- 135 Ontario companies
- 300,000 employees

Table 1: Industry Categories

Industry Category	# Part	%
Manufacturing - durable goods	37	19
Manufacturing - non durable goods	34	17
High Technology	24	12
Wholesale Trade	9	5
Construction	3	2
Retail Trade	12	6
Finance, Insurance, Real Estate	37	19
Services	22	11
Transport/Communications/Utilities	18	0

Table 2: Job Evaluation Methods

Job Evaluation Method Used	Hourly Non-Exempt	Exempt	Salaried Non-Exempt	Officer Executive
Point Factor	19.4%	38.8%	41.3%	29.1%
Factor Comparison	4.6	10.2	7.1	6.6
Market Pricing	16.8	23.5	27.6	27.0
Internal Ranking	17.9	28.1	33.2	24.5
Other	11.7	7.1	8.7	12.8
No Formal Method	11.2	8.2	7.7	13.3

- 11% of participants indicated that they had implemented a change in their job evaluation method in 1985, while 18% are considering changing methods in 1986.
- 15% of participants indicated that they had a variable/flexible benefits plan in place, with 6% considering such a plan in 1986.

Note: - The above analysis is based on all participant responses

- Percentages will equal over 100, as many companies use a combination of two or more job evaluation methods for any

APPENDIX 6: COLLECTIVE BARGAINING PROFILE

APPENDIX 6: - COLLECTIVE BARGAINING PROFILE

- There are some 8,176 collective agreements covering 1,140,000 employees working under provincial labour law jurisdiction in Ontario. In addition, there are 440 agreements under federal jurisdiction[1] covering 230,000 employees in this province. (Ontario legislation implementing pay equity applies only to those employers and collective agreements under provincial jurisdiction.)

- Collective agreements cover 30% of Ontario's total employed labour force[2] and 22% of Ontario's total employed female labour force.

- **Legislation Governing Collective Bargaining:**

  i) Ontario Labour Relations Act, R.S.O. 1980, c. 228
  ii) Colleges Collective Bargaining Act, R.S.O. 1980, c. 74
  iii) Crown Employees Collective Bargaining Act, R.S.O. 1980, c. 108
  iv) Fire Departments Act, R.S.O. 1980, c. 164
  v) Hospital Labour Disputes Arbitration Act, R.S.O. 1980, c. 205
  vi) Police Act, R.S.O. 1980, c. 381
  vii) Public Service Act, R.S.O. 1980, c. 418
  viii) School Boards and Teachers Collective Negotiations Act, R.S.O. 1980, c. 464

o **Level of Unionization by Size of Unit**

O.P.S. AND BROADER PUBLIC SECTOR AGREEMENTS

BY SEX[3] OF EMPLOYEE

Number of Employees Covered	% of Agreements	% of Employees	% of Men	% of Women
Under 25	39	3	3	3
25 - 49	18	4	3	5
50 - 99	17	8	5	10
100 - 249	14	15	11	18
250 - 499	7	14	14	17
500 - 999	3	13	14	13
1000 & Over	2	43	51	33
TOTAL %	100	100	101[4]	99[4]

PRIVATE SECTOR AGREEMENTS BY SEX[3] OF EMPLOYEE

Number of Employees Covered	% of Agreements	% of Employees	% of Men	% of Women
Under 25	43	3	3	3
25 - 49	17	5	5	5
50 - 99	16	8	8	10
100 - 249	15	17	15	20
250 - 499	6	13	12	15
500 - 999	3	13	12	16
1000 & Over	1	41	45	31
TOTAL %	101[4]	100	100	100

- **Multi-Union Establishments and Multi-Employer Agreements**

The number of establishments or companies with more than one union depends on how the terms are defined and recognized (e.g., variants of company names, multiple locations). Collective bargaining agreements may be signed with either single employers or multiple employers and may apply to single plant or multiple plants. Best estimates are:

- 22% of firms have agreements with more than one union, involving 59% of all employees covered by collective agreements.

- 31% of firms have more than one collective bargaining agreement, whether with the same or different unions, involving 73% of all employees covered by collective agreements.

- 99% of Ontario's public sector collective agreements, and 96% of private sector collective agreements are single employer agreements.

SINGLE AND MULTIPLE PLANT/EMPLOYER AGREEMENTS

	Single Employer Single Plant		Single Employer Multiple Plant		Multiple Employer		Totals	
	% of Agmts.	% of Empls.	% of Agmts.	% of Empls.	% of Agmts.	% of Empls.	Agmts. % (No.)	Employees % (No.)
Public Sector (broadly defined)	45.3	23.9	54.2	75.8	0.5	0.3	100 (3,020)	100 (454,008)
Private Sector	86.2	53.7	9.9	23.0	3.9	23.3	100 (5,164)	100 (685,862)

- **Job Evaluation and Classification Provisions**

The latest available data show that 34% of agreements analyzed covering 53% of unionized employees had some form of job evaluation and classification provision; in this analysis, private sector agreements covering fewer

JOB EVALUATION AND CLASSIFICATION PROVISIONS

	Formal Job Evaluation Plan		Union Consulted or Notified		Joint Union/ Management Committee		No Provision		Totals	
	% of Agmts.	% of Empls.	% of Agmts.	% of Empls.	% of Agmts.	% of Empls.	% of Agmts.	% of Empls.	Agmts. % of (No.)	Empls. % of (No.)
Public Sector (broadly defined)	3.1	11.6	27.0	38.8	0.9	1.0	69.0	48.6	100 (1,506)	100 (196,329)
Private Sector (agmts. with 200 or more employees)	17.3	22.4	28.0	28.5	1.5	5.8	53.1	43.3	100 (589)	100 (458,472)

FOOTNOTES

1. Federal jurisdiction includes not only federal public administration but also agencies, boards, and commissions, particularly in transportation and communications, including provincially or municipally owned employers, such as local airports, TV Ontario and Ontario Northland Railroad but excludes federally owned employers under provincial jurisdiction, such as Polysar and de Havilland.

2. Labour force figures are from June 1985.

3. Where male and female coverage have not been specified, it is assumed the distribution is similar to where it has been specified; percentage breakdowns for size categories should therefore be treated with caution.

4. Totals may vary from 100% due to rounding.

GLOSSARY

Affirmative Action:

special program established in order to redress past discrimination experienced by members of a particular class or group; under the Charter of Rights and Freedoms, "any law, program or activity that has as its object the amelioration of conditions of disadvantaged individuals or groups."

Arbitration, Grievance:

settlement of disputes by an independent third party, an arbitrator, involving interpretation and application of an existing collective agreement. Violations of the agreement or differences in the interpretation of the rights and responsibilities of the parties under the agreement may be grieved. Also referred to as rights arbitration.

Arbitration, Interest:

a dispute resolution mechanism normally imposed by statute where strikes and lock-outs are prohibited due to the essentiality of services provided. Disputes concerning the establishment or revision of the terms and conditions of a collective agreement are referred to an independent board of arbitration or sole arbitrator for a decision which is binding on the parties. For police, fire, health care and civil service personnel, this process is mandatory where negotiations are unsuccessful. For all other groups in the public and private sectors, interest arbitration is available only upon the mutual consent of the employer and the bargaining unit.

Bargaining Unit:

a group of employees in a firm, plant, or industry with sufficient commonality of interest to be recognized as appropriate for representation by a union for purposes of collective bargaining. Main determining factors are the desire of the employees,

Collective Agreement:

a written contract between an employer and a union which sets forth the terms and conditions of employment.

Collective Bargaining:

a procedure for determining the terms and conditions of employment by negotiation between the representatives of the employer and union representative of the employees.

Contract Compliance:

system whereby an employer entering into a contract with the government must comply with specified requirements as a condition of entering into the contract; in case of equal value, employer might be required to agree to implement equal value as a condition of entering into a contract with the government.

Earnings Ratio:

female earnings expressed as a percentage of male earnings.

Employment Equity:

concept developed by Judge Rosalie Abella which refers to employment practices designed to eliminate discriminatory barriers and to provide equitable opportunities in employment. This includes equal pay for work of equal value, or pay equity.

Equal Pay for Equal Work:

According to the Employment Standards Act (R.S.O. 1980, c.137), the legal requirement that female employees be paid at a rate not less than male employees, or vice versa, for substantially the same work performed in the same establishment, providing that substantially the same skill, effort, and responsiblity is required, and similar working conditions apply.

Factor Comparison:

type of job evaluation where jobs are broken down into their component factors e.g., skill, initiative and judgement, working conditions, and these factors are weighted by percentages or dollar amounts. Key jobs, or benchmarks, are selected and similary broken down into factors. The other jobs are compared to these on a factor-by-factor basis and ranked accordingly.

Grade Description:

type of job evaluation where the jobs in the organization or occupational group are compared as whole jobs against a set of definitions of varying degrees of difficulty. The jobs are in effect ranked in terms of these levels.

Job Evaluation:

procedures used to analyze and assess jobs in order to determine their relative worth. Job evaluation assessments serve as a basis for grading and pay structures.

Point Rating:

type of job evaluation where the compensable factors are determined and defined and then divided into a number of degrees, and each degree is defined. Jobs are compared factor by factor against the degree definitions, and the closest degree is determined. Each degree of each factor has a point score attached to it, and the total point score for the job determines its "point band" or level.

Ranking:

type of job evaluation where the jobs in the organization are placed in order (ranked) on the basis of the importance to the organization or general difficulty. This system ranks each whole job against another whole job.

Sex Discrimination:

a term referring to all actions which result in the denial of opportunities, privileges, or basic human rights on the basis of sex.

Systemic Discrimination:

policies, laws, or practices which have a discriminatory or adverse effect on a particular group, even where discrimination was not intended.

Wage Gap:

the difference in average earnings between men and women.

A SELECTED BIBLIOGRAPHY
PAY EQUITY

Abella, Judge Rosalie Silberman, Commissioner. Equality in Employment: A Royal Commission Report. Vol. 1 Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1984.

Abella, Judge Rosalie Silberman, Commissioner. Equality in Employment: A Royal Commission Report. Vol. 2 Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1984.

Albert, Richard G. "Be sure your pay scales don't discriminate." Benefits Canada Jul.-Aug. 1981: 38-39.

Armstrong, Pat and Armstrong, Hugh. The Double Ghetto: The Canadian Women and Their Segregated Work. Toronto: McClelland and Stewart, 1984.

Arnold, Bob. "Why Can't a Women's Pay Be More Like a Man's?" Business Week, 28 Jan. (1985): 82-83.

Boulet, Jac-André and Lavallée, Laval. The Changing Economic Status of Women. (A study prepared for the Economic Council of Canada.) Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1984.

Bureau of National Affairs. Pay Equity and Comparable Worth: A BNA Special Report. Washington, D.C.: BNA, 1984.

Campbell, John G. "Equal Pay for Work of Equal Value in the Federal Public Service of Canada." Compensation Review 15.2 (1983): 42-51.

Canadian Human Rights Commission. Background Notes on Proposed guidelines - Equal Pay for Work of Equal Value. Ottawa: CHRC, 1985.

Canadian Human Rights Commission. Equal Pay Casebook 1978-1984. Ottawa: CHRC, 1984.

Canadian Human Rights Commission. Equal Pay For Male and Female Employees who are Performing Work of Equal Value. Ottawa: CHRC, 1981.

Chi, Keon S. "Comparable Worth in State Governments." State Government News Nov. 1984: 4-6.

Commission des droits de la personne du Québec. A travail équivalent, salaire égal: Cas d'enquête. Montréal: la Commission, 1983.

The Economic Council of Canada. Towards Equity: Proceedings of a Colloquium on the Economic Status of Women in the Labour Market. 26-28, Nov. 1984. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1985.

England, Paula. "The Sex Gap in Work and Wages." Society 22 (1985): 68-74.

Equal Opportunities Commission. Equal Pay for Work of Equal Value: A Guide to the Amended Equal Pay Act. Manchester: E.O.C., 1984.

Goodwin, Cynthia. Equal Pay Legislation and Implementation: Selected Countries. Ottawa: Labour Canada, 1984.

Gunderson, Morley. Costing Equal Value Legislation in Ontario. Toronto: Ontario Ministry of Labour, 1984

Gunderson, Morley. The Male - Female Earnings Gap in Ontario: A Summary. Toronto: Ontario Ministry of Labour, 1982.

Hartmann, Heidi, ed. Comparable Worth: New Directions for Research. Washington, D.C. National Academy Press, 1985.

King, Donald L. and Valleé, Pierre M. "Job Evaluation: You Can Compare Apples and Oranges." The Canadian Business Review (1982): 54-57.

Livernash, Robert E., ed. Comparable Worth: Issues and Alternatives, Washington, D.C.: Equal Employment Advisory Council, 1980.

Manitoba. The Facts on Pay Equity. Winnipeg: Ministry of Labour, 1985.

Marshall, Ray and Paulin, Beth. "The Wages of Women's Work." Society 22 (1985): 28-38.

Reichenberg, Neil E., special issue editor. Public Personnel Management 12 (1983): 323-466.

Remick, Helen. "The Comparable Worth Controversy." Public Personnel Management Journal 10 (1981): 371-383.

Remick, Helen, ed. Comparable Worth and Wage Discrimination: Technical Possibilities and Political Realities. Philadelphia, Temple UP, 1984.

Robb, Roberta. "Earnings Differentials between Males and Females in Ontario, 1971." Canadian Journal of Economics (1981): 350-59.

Sape, George R. "Coping with Comparable Worth." Harvard Business Review 63.3 (1985): 145-52.

Schwab, Donald P. "Determining the Worth of Work." Society 22 (1985): 61-67.

Steinberg, Ronnie. "Evaluating Jobs." Society 22 (1985): 44-54.

Steinberg, Ronnie and Haignere, Lois. Equitable Compensation: Methodological Criteria for Comparable Worth. Unpublished paper, 1985.

Szyszczak, Erika. "Pay Inequalities and Equal Value Claims," The Modern Law Review 48 (1985): 139-57.

Treiman, Donald J. and Hartmann, Heidi I., eds. Women, Work and Wages: Equal Pay for Jobs of Equal Value. Washington, D.C.: National Academy Press, 1981.

U.S. Commission on Civil Rights. Comparable Worth: Issues for the 80s. 2 Vols. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1984.

44

LIVRE VERT SUR L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE DE SALAIRE

Gouvernement de l'Ontario

Conférence annuelle des premiers ministres
Halifax (Nouvelle-Écosse)
les 28 et 29 novembre 1985

LIVRE VERT SUR L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE DE SALAIRE

TABLE DES MATIÈRES

GRANDES LIGNES DES DIFFÉRENTS CHAPITRES

Chapitre I
Introduction

L'engagement du gouvernement de l'Ontario envers tous les Ontariens en matière d'égalité des chances et de justice sociale est fondamental et inaltérable. Pour les femmes, ceci doit englober l'équité en matière d'emploi sous toutes ses formes. Il ne s'agit donc pas de remettre en cause le principe de l'équité salariale qui stipule qu'un travail d'égale valeur doit donner lieu à un salaire égal; seules les méthodes utilisées pour mettre en oeuvre ce principe et leur organisation dans le temps peuvent prêter à discussion et feront l'objet d'une décision finale.

Deux projets ont été entrepris dans ce domaine: des procédures de mise en oeuvre du principe d'équité en matière de salaire au sein de la fonction publique de l'Ontario sous la direction du ministre du Travail, et ce Livre vert sur ses conséquences sur le secteur parapublic et le secteur privé, sous la direction du ministre délégué à la Condition féminine. Le Livre vert permettra de focaliser la discussion publique qui aboutira à l'élaboration d'un texte de loi sur le sujet.

Le gouvernement a décidé de fonder sa politique sur six prémisses fondamentales: seule la discrimination liée au sexe sera étudiée; seuls les employés de sexe féminin et les membres des professions à prédominance féminine pourront bénéficier d'un rajustement de salaire; l'équité en matière de salaire n'exigera pas que l'on ait affaire à des emplois de même valeur mais sera fondé sur un éventail de valeurs; les comparaisons seront limitées à un établissement employeur; les lois n'auront pas d'effet rétroactif et les réductions de salaire ne seront pas admises.

Chapitre II
Le contexte du principe d'équité en matière de salaire

Environ 40% des 2,1 millions de femmes qui font partie de la population active de l'Ontario sont célibataires, veuves ou divorcées et doivent subvenir seules à leurs besoins et à ceux de leur famille.

Bien que l'activité professionnelle des femmes augmente en durée, l'Ontario conserve une population active ségrégative dans laquelle 60% des travailleurs de sexe féminin sont regroupés dans 20 métiers sur 500. Un grand nombre de ces emplois se sont vus baptiser "travail de femme", étiquette discriminatoire à connotation salariale inférieure.

Il est difficile de déterminer quelle proportion de l'écart salarial entre les hommes et les femmes, lequel se chiffre à 38%, on peut espérer réduire par une politique d'équité salariale. Les estimations varient, mais la plupart des experts conviennent que cela pourrait combler au moins un quart du fossé total. Pour résoudre définitivement le clivage, il faudra d'autres politiques en matière, notamment, d'égalité devant l'emploi, de formation, et d'accès à des services de garde d'enfants à des prix raisonnables.

L'initiative du gouvernement en matière d'équité salariale est fondée sur le principe que la discrimination existante doit disparaître et reconnaît la nécessité d'effectuer des comparaisons entre des emplois dissemblables mais de valeur comparable.

L'Ontario a l'avantage de pouvoir bénéficier de l'expérience des autres instances qui ont déjà adopté des lois sur l'équité en matière de salaire ou les questions de valeur égale. Ce faisant, la province peut adopter une approche spécialement adaptée aux caractéristiques et aux besoins particuliers de l'Ontario.

Chapitre III
Questions posées par l'équité en matière de salaire

La mise en oeuvre d'une politique d'équité en matière de salaire exige que soient définies de façon claire et appropriée les expressions: établissement de l'employeur et prédominance de l'un ou l'autre sexe.

Un système unique d'évaluation des salaires à l'échelle de l'établissement ne sera pas exigé et on estime que les méthodes d'évaluation des emplois en vigueur pourront être utilisées dans la plupart des cas si elles sont exemptes de préjugés sexistes.

Il faut trouver un moyen terme pour définir le salaire égal, quelque part entre une définition étroite de la rémunération qui ne tient compte que de l'argent gagné et une quantification de tous les avantages consentis.

Il faut prévoir des exceptions possibles à la politique d'équité salariale sur la base, par exemple, de l'ancienneté, du taux de rendement ou des pénuries de main-d'oeuvre.

En matière de rajustement des salaires, plusieurs possibilités sont passées en revue, chacune avec ses conséquences en matière de coût, de relèvement salarial subséquent et de procédures administratives.

Chapitre IV

Modèles de mise en oeuvre d'une politique d'équité en matière de salaire

Trois modèles de mise en oeuvre sont proposés: un modèle basé sur les plaintes, un modèle à base patronale et un modèle intégré.

Deux étapes intermédiaires sont également proposées qui peuvent servir de transition avant la mise en oeuvre définitive de l'un des grands modèles. Il s'agit de la conformité volontaire payée en retour par une période de grâce et de la conformité liée aux contrats, actionnée par le levier des deniers de l'État.

Les grands modèles sont discutés en termes de couverture, d'introduction progressive, de rappels de salaire, d'organe d'administration et de mécanismes concrets de mise en oeuvre.

Chapitre V

Négociations collectives

Le processus de négociation collective joue un rôle important dans la détermination de la rémunération en Ontario et ses rapports avec une politique d'équité en matière de salaire sont étudiés sous divers aspects: portée des comparaisons, mécanismes de mise en oeuvre, mesures coercitives et contraintes possibles.

Bien qu'il soit sans doute plus facile de limiter la portée des comparaisons à chaque unité de négociation et d'étudier séparément les fonctions

directoriales et autres exclusions, cela risque de limiter de beaucoup les possibilités de comparaison. Deux mécanismes de mise en oeuvre sont possibles: soit agir dans le cadre des négociations collectives ordinaires, soit faire appel à un processus séparé. Suivant le modèle adopté, la politique d'équité salariale pourrait avoir un certain impact sur les négociations qui s'ensuivront.

Chapitre VI
Coûts et impact économique

Il est absolument essentiel de réconcilier le problème posé par l'injustice que constitue depuis longtemps l'inégalité des salaires en Ontario et la viabilité économique du secteur des affaires et du secteur public de la province.

Les coûts de la mise en place d'une politique d'équité en matière de salaire comprennent les rajustements de salaire et les frais d'administration et varient suivant le modèle de mise en oeuvre et le calendrier adoptés.

L'exemple de l'administration fédérale canadienne semble indiquer que l'équité en matière de salaire se solde par un rajustement typique d'entre 2 000 $ et 3 000 $ par personne. Les lois du Manitoba relatives à la fonction publique limitent l'accroissement du compte de paie à 1% par an, avec un maximum de 4%.

Les employeurs pourraient avoir la possibilité d'étaler les coûts sur plusieurs années, de façon à les aligner sur la conjoncture économique. Cependant, les règlements imposés pourraient alors coûter davantage, en cas de rappel de salaire.

Les avantages pourraient être économiques aussi bien que sociaux, avec amélioration de la productivité, baisse des frais de recrutement et de formation, accroissement de la dépense des consommateurs, et une population âgée rendue plus autonome par les répercussions sur les retraites du relèvement des revenus qui résulterait d'une politique d'équité salariale.

La mise en oeuvre définitive devrait être suffisamment souple pour qu'on puisse y apporter les ajustements nécessaires et suffisamment contraignante pour éviter toute remise à plus tard de l'élimination des injustices salariales.

Chapitre VII
Conclusions

Le Livre vert a présenté six prémisses fondamentales, divers modèles et mesures intérimaires touchant la mise en oeuvre du principe d'équité en matière de salaire; il a posé les questions qui demandent solution et discuté des conséquences d'une politique d'équité salariale sur l'économie de l'Ontario et sur le processus de négociation collective.

Les questions essentielles seront soumises à une vaste consultation publique bien que la mise en oeuvre définitive de l'équité salariale ne prête pas à discussion.

Les préoccupations de ceux qui allèguent que l'équité salariale n'a jamais été mise à l'essai sont sans fondement. L'Ontario a l'avantage de pouvoir bénéficier de l'expérience d'autres instances, au Canada et ailleurs, même si la priorité revient à nos besoins particuliers en matière de justice économique et sociale.

Les comparaisons entre les emplois seront limitées à un établissement de l'employeur, et utiliseront, dans la plupart des cas, les méthodes d'évaluation de ce dernier, ceci pour rassurer ceux qui craignent qu'un système de fixation des salaires à l'échelle du secteur ou de la province soit à l'étude.

La politique d'équité en matière de salaire ne cherche nullement à nier l'importance des forces du marché dans le processus d'établissement des salaires. Ce serait d'ailleurs faire erreur. Les coûts entraînés par une telle politique peuvent être assumés et les avantages économiques et sociaux qui en découleront sont considérables.

Le gouvernement de l'Ontario espère que ce Livre vert donnera au public l'occasion de mieux comprendre la notion d'équité salariale et de participer à l'organisation de sa mise en oeuvre, en tablant sur ses conséquences positives et en réduisant au minimum ses aspects négatifs.

Les consultations publiques qui se tiendront sur la politique d'équité en matière de salaire reprendront un grand nombre des problèmes présentés dans ce Livre vert et il est certain que de nouvelles questions seront soulevées avant la mise en application.

Bien qu'il soit essentiel de procéder à une discussion publique et à un examen attentif de la notion d'équité salariale, il ne faut pas oublier que la nécessité de redresser l'injustice historique que constitue l'inégalité des salaires ne prête pas à discussion.

I. INTRODUCTION

L'engagement du gouvernement de l'Ontario envers tous les habitants de cette province en matière d'égalité des chances est fondamental et inaltérable.

Pour les femmes de l'Ontario, la route vers l'égalité des chances et la justice sociale passe par l'égalité économique. En retour, la route vers l'égalité économique passe par la véritable égalité des chances devant l'emploi sous tous ses aspects, notamment l'éducation et la formation, le recrutement, la promotion et la rémunération.

Le gouvernement de l'Ontario a pris un certain nombre d'initiatives pour mettre fin à l'inégalité économique dont sont victimes les femmes. Ces mesures, dans des secteurs comme l'action positive, la garde des enfants et la formation, tombent dans la catégorie de ce qu'il est convenu d'appeler l'équité en matière d'emploi.

L'équité en matière d'emploi est une expression qui a été utilisée pour la première fois par la juge Rosalie Abella dans le rapport de la Commission royale d'enquête soumis au gouvernement du Canada en 1984 et intitulé Égalité en matière d'emploi. L'expression recouvre un vaste ensemble de politiques et de pratiques en matière d'emploi et de mesures sociales destinées à éliminer les obstacles discriminatoires et à créer, concrètement, l'égalité des chances devant l'emploi.

Le Livre vert examine en détail l'un des éléments du principe de l'équité en matière d'emploi, celui que résume l'expression "à travail d'égale valeur salaire égal" - mesure destinée spécifiquement à redresser la sous-évaluation traditionnelle du travail des femmes. Le principe du salaire égal pour un travail d'égale valeur est fondé sur le postulat que, lorsqu'on prend en compte les facteurs non liés au sexe qui influencent le salaire, le travail accompli par les femmes dont la valeur est équivalente au travail accompli par les hommes dans le même établissement doit être payé de la même manière.

Le principe du salaire égal pour un travail d'égale valeur peut s'exprimer plus succintement par les termes "équité en matière de salaire" ou "équité salariale" et ce sont les expressions qui sont utilisées dans le présent Livre vert.

La notion d'équité en matière de salaire n'a rien de nouveau. Le Canada a ratifié la convention de l'Organisation internationale du travail en faveur de l'équité salariale en 1972. Depuis le milieu des années 1970, il existe au Canada, au palier fédéral et au Québec, des lois sur l'équité salariale dans les secteurs public et privé. Le Manitoba a adopté une loi qui couvre la majorité de son secteur public en 1985. Les membres de la Communauté économique européenne sont tenus d'appliquer une politique d'équité en matière de salaire et des projets dans ce domaine sont en cours dans de nombreuses instances des États-Unis. Les administrations qui ont adopté des lois sur l'équité salariale ont montré qu'il est possible de faire des comparaisons entre des emplois dissemblables, par exemple entre les économistes domestiques et les experts-forestiers, et le personnel des cafétérias et des entrepôts.

Le gouvernement de l'Ontario a déclaré son intention de mettre en oeuvre le principe d'équité salariale dans les secteurs public et privé de l'économie, et a accordé à cette initiative une priorité très élevée. L'équité en matière de salaire est un objectif fondamental du gouvernement et sa réalisation, en ce qui concerne les femmes, ne prête pas à discussion. Seules les méthodes qui permettront d'y parvenir peuvent donner lieu à des débats en prélude aux décisions définitives. L'objectif général de l'équité salariale est irréfutable.

Deux processus d'élaboration et de mise en oeuvre du principe d'équité salariale ont été mis en branle: un projet d'équité salariale au sein de la fonction publique de l'Ontario sous la direction du ministre du Travail; et la préparation de ce Livre vert qui traite des différentes possibilités de mise en oeuvre dans le secteur parapublic et le secteur privé.[1]

---

1 En Ontario, le secteur parapublic couvre des groupes comme les sociétés de la Couronne, les municipalités et les commissions locales, les conseils scolaires, les collèges, les universités et les hôpitaux. Aux fins de ce document, cinq grands groupes du secteur parapublic - les collèges, les conseils scolaires, les hôpitaux publics, les municipalités et les universités - ont été examinés en détail afin d'en dégager un profil. On trouvera à l'Annexe 1 des renseignements sur ces cinq groupes. Le profil du secteur privé est présenté à l'Annexe 2

Cette double approche reconnaît la complexité du principe d'équité en matière de salaire. Elle reconnaît également qu'il existe des différences parmi les employés qui devraient être prises en considération lors de la mise en oeuvre de l'équité salariale au sein de la fonction publique de l'Ontario, du secteur privé et du secteur parapublic. La fonction publique de l'Ontario, par exemple, n'a pas besoin de rivaliser avec d'autres industries offrant des produits ou services similaires; elle dispose d'une main-d'oeuvre très importante avec des systèmes codifiés de gestion du personnel et des salaires; elle est financée par les deniers publics et présente un pourcentage plus élevé de syndicalisation que l'ensemble de la population active de l'Ontario.

Le gouvernement reconnaît également qu'il ne peut pas demander plus aux autres employeurs que ce qu'il est prêt à entreprendre à titre d'employeur. C'est ainsi qu'il a introduit le programme d'action positive au sein de la fonction publique de l'Ontario en 1974 avant d'insister auprès des autres employeurs pour qu'ils adoptent des mesures similaires. Actuellement, le gouvernement est fermement décider à mettre en oeuvre le principe d'équité salariale dans le service public avant d'étendre ensuite ces mesures au secteur parapublic et au secteur privé.

En Ontario, la diversité des pratiques en matière d'emploi et de travail constitue un élément important de la force sociale et économique de la province. La politique d'équité en matière de salaire devra être mise en oeuvre de façon à étayer cette force, à préserver la compétitivité de l'Ontario et à conserver sa vigueur à l'économie.

L'élaboration d'une politique d'équité salariale doit tenir compte de nombreux éléments qui vont de la définition de l'équité en matière de salaire à des questions aussi spécifiques que la définition d'un "établissement" ou les rappels de salaire. Un certain nombre de ces questions sont en un sens "générales" et, comme telles, indépendantes du mode de mise en oeuvre choisi. Ce sont des corollaires de la définition de l'équité salariale adoptée pour le Livre vert: à savoir que <u>l'équité en matière de salaire signifie que, indépendamment des facteurs non liés au sexe qui influencent le salaire, le travail accompli par les femmes dont la valeur est équivalente au travail accompli par les hommes dans un même établissement doit être payé de la même manière</u>. Les définitions et les

possibilités couvertes par les "facteurs non liés au sexe", y compris le marché, font l'objet de consultations et de discussions importantes dans le présent Livre vert.

On peut prendre position de diverses façons sur ces sujets et sur les autres questions qui s'y rattachent et on en a tenu compte au moment d'élaborer ce Livre vert. Après réflexion, il a été décidé que la politique d'équité en matière de salaire serait fondée sur six prémisses fondamentales. Ces six prémisses sont les suivantes:

1. L'objectif de la loi est de s'attaquer uniquement à la discrimination fondée sur le sexe.

   Par définition, le principe d'équité salariale porte spécifiquement sur cette portion de l'écart salarial entre les hommes et les femmes attribuable à la discrimination sexuelle qui peut entrer en jeu lors de l'évaluation des emplois et de la détermination des salaires. Le principe n'a pas pour objet de s'attaquer aux problèmes généraux des faibles salaires ni à ce qui peut être perçu comme la rémunération injuste d'un employé par rapport à un autre. Il est généralement reconnu que le taux de salaire peut être influencé par des facteurs sans rapport avec le sexe, y compris l'ancienneté et l'excellence du rendement.

2. Les comparaisons ne doivent porter que sur l'évaluation du "travail des femmes".

   L'équité salariale est un remède positif qui cherche à redresser un déséquilibre historique - le rapport entre le fait d'être de sexe féminin et l'attribution d'un salaire inférieur. Les rajustements couverts par la loi seront donc limités aux employés de sexe féminin ou à ceux qui occupent des emplois à prédominance féminine. Seuls les employés de sexe de féminin et les employés des deux sexes des secteurs d'emploi à prédominance féminine pourront bénéficier des rajustements consentis aux termes d'une loi sur l'équité en matière de salaire.

Ce principe est conforme au paragraphe 15 (2) de la Charte des droits et libertés du Canada qui permet au gouvernement de mettre en place des programmes spéciaux pour venir en aide aux groupes défavorisés sans porter atteinte à la garantie d'égalité prévue au paragraphe 15 (1). En fait, on peut arguer que de telles mesures peuvent être nécessaires pour permettre aux membres des groupes défavorisés de jouir de l'égalité. Elles n'enfreignent donc pas le paragraphe 15 (1) mais, en fait, contribuent à sa mise en application.

3. "Egale valeur" ne signifie pas "valeur identique"

Par définition, la mise en oeuvre du principe d'équité salariale entraînera la comparaison entre des emplois dissemblables pour déterminer si lesdits emplois sont intrinsèquement de valeur égale (équivalents) pour l'employeur. La valeur égale est habituellement définie par rapport à une valeur composite où entrent en jeu la compétence, l'effort, la responsabilité et les conditions de travail. Il est important que le sens donné à la valeur égale reflète l'intention du principe d'équité salariale. L'expression ne doit pas être interprétée de façon étroite comme synonyme de "valeur identique" et exigeant une correspondance exacte entre les emplois comparés. On prévoit qu'il sera possible de mettre en jeu toute une gamme de similarités. C'est ainsi qu'il serait peut-être plus approprié de définir la notion examinée dans ce Livre vert par l'expression "valeur équivalente", "valeur similaire" ou "valeur comparable", ou toute autre expression qui permettrait de faire comprendre que la loi n'exigera pas, aux fins de conformité, qu'il y ait correspondance absolue entre les emplois des hommes et des femmes.

4. Les comparaisons doivent être faites au sein d'un établissement

La définition de l'équité en matière de salaire utilisée dans ce document limite les comparaisons au même "établissement", comme le fait la loi fédérale canadienne et les lois sur l'équité salariale adoptées par d'autres instances. Cela signifie que la comparaison des sexes ne doit s'effectuer qu'au sein d'un établissement particulier. La définition du terme "établissement" constitue donc une décision de politique critique. Les choix possibles en la matière et leurs conséquences sont étudiés plus en détail dans les chapitres III et V.

Il faut cependant noter une conséquence importante de presque toute définition du terme "établissement". Dans certaines organisations, il peut ne pas y avoir d'employés de sexe masculin ou de secteurs d'emploi à prédominance masculine avec lesquels comparer ce qui a été perçu comme un travail féminin sous-évalué. En d'autres termes, il ne sera pas possible de répondre à la question, "sous-évalué par rapport à quoi?" Le gouvernement est conscient du problème posé par les faibles salaires dans certains établissements où les comparaisons ne sont pas possibles. On estime cependant que les remèdes à ce type de situation dépassent le cadre de ce Livre vert et devront relever d'autres politiques.

5. La loi ne sera pas rétroactive

La loi s'appliquera seulement aux situations telles qu'elles se présenteront après la date de sa promulgation. Toute loi sur l'équité en matière de salaire imposera des exigences nouvelles aux employeurs et il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce que l'on se conforme à une loi avant qu'elle ne soit proclamée. Il ne sera pas possible de bénéficier d'un rajustement de salaire en redressement d'une sous-évaluation antérieure à la date de promulgation, et aucun remède ne pourra être consenti avant cette date. Toutefois, les employés pourront toujours bénéficier d'un rappel de salaire en compensation du refus de salaire égal pour un travail égal ou essentiellement semblable aux termes des lois actuellement en vigueur.

6. La loi ne permettra pas de réduire les salaires pour satisfaire à ses exigences

A l'instar des lois en vigueur au palier fédéral, au Québec et au Manitoba ainsi que des lois sur la parité salariale actuellement en vigueur en Ontario, la loi sur l'équité en matière de salaire de l'Ontario contiendra une interdiction de réduire les salaires. Par exemple, si un secteur d'emploi à prédominance féminine, comparé à un secteur d'emploi à prédominance masculine, est jugé de valeur équivalente et que le taux de salaire des femmes est de 10 $ de l'heure par rapport à 12 $ de l'heure pour les hommes, la loi ne permettra pas

à l'employeur de satisfaire à l'exigence d'égalité entre les hommes et les femmes en ramenant le salaire des hommes à 10 $ ni en augmentant le salaire des femmes et en réduisant celui des hommes pour les établir l'un et l'autre à 11 $.

L'objectif de ce Livre vert est de sensibiliser davantage le public à la notion d'équité en matière de salaire et d'entamer la discussion sur les nombreux aspects de la mise en oeuvre dont il faut tenir compte pour faire de ce principe une réalité dans le secteur privé et le secteur parapublic.

Un Livre vert a pour objet de soulever des questions et d'indiquer les solutions possibles. C'est un bref survol des problèmes qui se posent et des diverses lignes de conduite que peut adopter un gouvernement. Un Livre vert ne cherche pas à répondre à toutes les questions qu'il pose. Les modes possibles de mise en oeuvre du concept d'équité salariale sont ouverts à la discussion. Les méthodes de mise en oeuvre n'ont pas encore été choisies.

En publiant ce Livre vert, le gouvernement veut donner l'occasion au secteur des affaires, aux syndicats, aux groupes de femmes, au secteur parapublic, et en fait à tous les individus et groupes concernés, de faire connaître leur opinion sur la mise en oeuvre du principe d'équité en matière de salaire. Une série de consultations sera donc organisée et le public est invité à présenter commentaires verbaux et soumissions écrites. Ce processus permettra de tenir compte des intérêts de tous. Les conseils proposés lors de ces consultations aideront le gouvernement à formuler la loi sur l'équité en matière de salaire.

Au moment de se pencher sur la mise en oeuvre du principe d'équité salariale, il faut de toute évidence replacer cette initiative dans son contexte. Un certain nombre de facteurs doivent être pris en compte, parmi lesquels la participation des femmes à la population active; la ségrégation professionnelle; l'écart salarial entre les hommes et les femmes; la perspective historique, et l'expérience d'autres instances qui ont déjà adopté des lois sur l'équité salariale ou des politiques comparables, ou s'efforcent actuellement de le faire. C'est là le sujet du chapitre suivant.

II. LE CONTEXTE DU PRINCIPE D'ÉQUITÉ EN MATIÈRE DE SALAIRE

L'engagement qu'a pris le gouvernement de l'Ontario envers l'équité salariale requiert que des mesures soient prises pour faire face à la sous-évaluation des emplois féminins engendrée par la ségrégation professionnelle et la discrimination en matière de salaire.

L'équité en matière de salaire n'est en soi que l'une des nombreuses mesures - services de garde d'enfants, action positive et programmes de formation, entre autres - destinées à aider les femmes à jouir d'un statut égal à celui des hommes par la pratique de l'équité dans tous les aspects de l'emploi. C'est une extension des textes qui exigent depuis longtemps qu'à travail essentiellement égal corresponde un salaire égal. L'équité salariale se démarque cependant du principe "à travail égal, salaire égal" car elle entraîne la comparaison de travaux dissemblables pour déterminer si les emplois sont d'égale valeur.

La meilleure façon de montrer à quel point de telles mesures sont nécessaires est d'examiner la participation des femmes à la population active, les phénomènes de ségrégation professionnelle et d'écart salarial et le contexte historique dans lequel s'inscrit la politique gouvernementale d'équité en matière d'emploi.

A. IMPORTANCE CROISSANTE DES FEMMES DANS LA POPULATION ACTIVE

Au cours des 25 dernières années, l'importance de la main-d'oeuvre féminine en Ontario (et en fait dans tous les pays industrialisés) a connu une extension numérique sans précédent. En 1985, il y a environ 2,1 millions de femmes au sein de la population active de l'Ontario.[1] Ceci représente un passage du simple au triple depuis 1961, époque où la population active féminine se chiffrait à 684 000 personnes.[2] En 1984, 57% des femmes de l'Ontario étaient employées,[3] taux considérablement supérieur à celui de

---

1 Statistique Canada, La population active, (juin 1985), catalogue 71-001 mensuel, tableau 3.

2 Statistique Canada, Moyennes annuelles de la population active, catalogue 71-529, tabulations spéciales.

3 Statistique Canada, La population active, (décembre 1984), catalogue 71-001 mensuel, tableau 59. Le taux de participation féminine est maintenant calculé en pourcentage de femmes dans la population active

1961 qui s'établissait à 32%.[4] À l'heure actuelle, les femmes constituent approximativement 44% de l'ensemble de la population active.[5] Non seulement plus de femmes occupent actuellement un emploi rémunéré mais leur présence sur le marché du travail s'accroît en durée.

Les femmes sont de plus en plus nombreuses à demeurer dans la population active après s'être mariées et avoir eu des enfants. Parmi celles qui partent, une majorité réintègre le marché du travail une fois les enfants à l'école ou près d'y entrer. Ces femmes ont une espérance de vie de travail d'au moins 25 ans, malgré ce temps d'arrêt. Les femmes qui ne s'arrêtent pas de travailler passeront environ 45 ans au sein de la population active - tout comme les hommes.[6] Outre qu'elles entrent en plus grand nombre sur le marché du travail, les femmes participent également davantage aux programmes d'éducation et de formation.[7]

En Ontario, en 1981, 744 000 femmes, soit 40% de la population active féminine, étaient célibataires, veuves ou divorcées.[8] Elles étaient seules à subvenir à leurs besoins et souvent à ceux de leurs enfants et d'autres membres de leur famille. Par ailleurs, les recherches indiquent que les femmes mariées travaillent à l'extérieur de la maison afin d'apporter une contribution majeure au revenu familial. Les femmes ont gonflé le niveau de revenu des familles de l'Ontario et, en fait, ont réussi à sauver bien des familles de la pauvreté. Le travail des femmes a joué un rôle essentiel dans l'expansion du secteur des services, de la finance et de l'information.[9]

---

4 Statistique Canada, Moyennes annuelles de la population active, catalogue 71-529, tabulations spéciales.

5 Statistique Canada, La population active, (juin 1985), catalogue 71-001 mensuel, tableau 3.

6 Direction générale de la condition féminine de l'Ontario, Women in the Labour Force "Fact or Fiction", 1982.

7 On trouvera un profil plus complet à l'Annexe 3.

8 Statistique Canada, Division de l'enquête sur la population active (DEPA).

9 Jac-André Boulet et Laval Lavalle, L'évolution de la situation économique des femmes, étude préparée pour le Conseil économique du Canada (Ottawa: ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1984).

La population active féminine est donc numériquement forte, engagée et essentielle. De grandes différences subsistent cependant au niveau des avantages économiques. La persistance et l'étendue du traitement différentiel des hommes et des femmes au niveau du travail est mise en évidence par de nombreux indicateurs, notamment la ségrégation professionnelle et l'écart salarial.

B. SÉGRÉGATION PROFESSIONNELLE DES FEMMES

La ségrégation professionnelle est partout présente dans la population active de l'Ontario. Les employés de sexe féminin sont concentrés dans un étroit créneau professionnel - environ 60% des travailleurs de sexe féminin sont regroupés dans 20 emplois sur 500, essentiellement dans les secteurs du travail de bureau, des ventes et des services.[10] Les travailleurs de sexe masculin, par contre, sont distribués de façon plus uniforme à travers la structure professionnelle.[11]

Non seulement les femmes sont employées dans un nombre limité de professions mais elles dominent aussi numériquement un bon nombre de ces secteurs. En 1982, les femmes constituaient 98% des employés dans le secteur de la sténographie et de la dactylographie, 69% dans le secteur des services et 92% dans le secteur des soins infirmiers. Par contre, 68% des professeurs d'université, 90% des ingénieurs et des architectes et 98% des ouvriers du bâtiment sont des hommes.[12] Ces emplois ont fini par être dénommés "travail de femme" et "travail d'homme". En d'autres termes, dans une population active ségrégative, les emplois finissent par obéir à des stéréotypes sexuels. Les effets néfastes d'une population active ségrégative ont été décrits dans le rapport publié en 1975 par la Conférence internationale du travail:

---

10 On trouvera à l'Annexe 2 une ventilation détaillée de l'emploi féminin par profession.

11 Statistique Canada, La population active, (décembre 1984), catalogue 71-001 mensuel, tableau 75. Voir Annexe 2.

12 Statistique Canada, Enquête sur la population active, emploi par sexe et profession (3 chiffres) Moyennes annuelles, Ontario, 1982. Données non publiées.

L'étiquetage des emplois est un processus à la fois dangereux et discriminatoire. Il aboutit à un recrutement sur la base du sexe plutôt que de la capacité et il perpétue des croyances non fondées sur les capacités et les incapacités des femmes au travail. Il crée une situation où le travail traditionnellement accompli par les hommes jouit d'un prestige plus grand et d'une rétribution supérieure tandis que le travail traditionnellement accompli par les femmes est moins prestigieux, moins bien payé et sous-évalué en permanence. Il n'y a là aucune logique interne.[13]

C. FACTEURS QUI CONTRIBUENT À L'ÉCART SALARIAL ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

L'indicateur désigné par l'expression "écart salarial" sert à déterminer dans quelle mesure les femmes sont moins payées que les hommes. Cet écart est habituellement exprimé comme la différence entre le salaire des hommes et celui des femmes exprimée en pourcentage du salaire de l'homme. En Ontario, la référence la plus courante indique un écart salarial de 38%.[14] Ceci est basé sur le salaire annuel moyen à plein temps en 1982 et signifie que le salaire brut moyen des femmes employées à plein temps dans la province s'établit à 62% du salaire moyen annuel brut des hommes employés à plein temps. L'écart est comparativement constant: en 1971, le salaire des femmes s'établissait à 60% de celui des hommes.[15]

Plusieurs facteurs contribuent à cet écart salarial. Ils sont illustrés dans le graphique suivant et comprennent les différences au niveau du nombre d'heures de travail, du taux de syndicalisation, du type d'éducation, de la ségrégation et de la discrimination professionnelles. En étudiant ces facteurs, on comprendra mieux ce que la politique d'équité salariale a pour but d'accomplir.

---

13 Bureau international du travail, Equality of Opportunity and Treatment for Women Workers (Égalité en matière d'emploi et de traitement pour les travailleurs de sexe féminin), Rapport VIII 20 (Conférence internationale du travail, 60e session, 1975).

14 Statistique Canada, Gains des hommes et des femmes, 1981 et 1982, catalogue 13-577 hors série, tableau 2. Pour cette donnée, un travailleur à plein temps est une personne qui a travaillé, essentiellement à plein temps, 50 à 52 semaines. Un employé à temps partiel est une personne qui a travaillé, essentiellement à temps partiel, 50 à 52 semaines, ou moins de 50 semaines.

15 Statistique Canada, Gains des hommes et des femmes, années choisies 1967-1979, tableau 2.

L'écart salarial: La différence entre le salaire des hommes et celui des femmes.

100% Gains annuels moyens des hommes employés à plein temps en Ontario.

Environ 5% de chute due à la discrimination salariale.

10% à 15% de chute due à la ségrégation professionnelle.

5% à 10% de chute due à des facteurs comme l'expérience de travail, l'éducation et le taux de syndicalisation.

15% de chute due à la différence du nombre d'heures de travail.

62% Gains annuels moyens des femmes employées à plein temps en Ontario.

Les composantes de l'écart salarial et les valeurs proportionnelles correspondant à chaque facteur ont fait l'objet d'un certain nombre d'analyses. On peut mentionner en particulier Gunderson, The Male-Female Earnings Gap in Ontario A Summary; Robb, "Earnings Differentials between Males and Females in Ontario 1971"; et Treiman, Hartmann et Roos, "Assessing Pay Discrimination Using National Data", dans Remick, ed., Comparable Worth and Wage Discrimination. On trouvera dans la bibliographie les références complètes à ces documents.

Comme on l'a mentionné, lorsque seuls les gains annuels à plein temps sont comparés, l'écart salarial est de 38%. Si la comparaison s'étend à l'examen du salaire horaire moyen, il est de 22%.[16] Ce dernier calcul illustre la différence au niveau des heures passées au travail par les hommes et les femmes qui travaillent à plein temps. Certains des emplois occupés par les hommes et les femmes requièrent des degrés divers de formation et d'éducation. Il y a également des différences quantitatives et qualitatives au niveau de l'expérience de travail. Ces facteurs, auxquels s'ajoutent des taux de syndicalisation différents, rendent compte d'une autre portion de l'écart salarial, portion qu'il est plus difficile de mesurer que celle qui est attribuable aux gains horaires à plein temps ou à temps partiel.

La discrimination peut atteindre chacune des composantes de l'écart salarial total. Par exemple, les différences au niveau des heures de travail peuvent être l'expression d'une division injuste du travail dans la maison. Les différences dues aux facteurs liés à la productivité, comme l'éducation et la formation, peuvent être le résultat d'une procédure de sélection préalable à l'entrée sur le marché du travail. Ces facteurs dépassent cependant le cadre de la politique d'équité salariale.

Les études indiquent que l'on peut attribuer jusqu'à 10 des 38 points de l'écart salarial à la ségrégation professionnelle. Dans bien des cas, les femmes sont reléguées dans des emplois moins bien payés qui requièrent le même degré de compétence, d'effort et de responsabilité que les emplois occupés par les hommes mais ne sont pas rémunérés en conséquence. Cette sous-évaluation du "travail des femmes" est, jusqu'à un certain point, la conséquence du fait que les femmes, lorsqu'elles ont pénétré pour la première fois sur le marché du travail rémunéré, ont pris des emplois où le type de travail requis était semblable à ce qu'elles accomplissaient traditionnellement à la maison, comme les soins aux enfants et aux malades, et l'alimentation. Dans le cadre du foyer, ce type de travail n'était pas rémunéré ni sa valeur économiquement reconnue et le marché du travail a perpétué cet état de chose en fixant le salaire des femmes à des taux inférieurs. C'est à la portion de l'écart salarial qui peut être attribuée à cette sous-évaluation du travail des femmes que doit s'adresser la politique d'équité en matière de salaire.

---

16 Statistique Canada, Document de recherche de l'enquête sur la population active n° 38 - Données sur la rémunération horaire d'après l'enquête sur l'activité en 1981.

La ségrégation professionnelle comprend aussi la ségrégation des femmes dans des emplois qui requièrent moins de compétences, d'efforts et de responsabilités que les emplois occupés par les hommes. La politique d'équité salariale n'affectera pas ce dernier aspect de la ségrégation professionnelle.

Une dernière portion de l'écart salarial est due à la discrimination perpétrée au niveau des salaires par certains employeurs qui paient moins les femmes que les hommes, en contravention aux lois en vigueur, alors qu'elles effectuent un travail égal ou essentiellement semblable. Le fait que cette forme de discrimination salariale existe toujours indique que les mécanismes actuels ne sont pas efficaces. La mise en oeuvre de la politique d'équité en matière de salaire contribuera à réduire cette portion de l'écart salarial.

Bien qu'il soit de plus en plus accepté qu'il existe un rapport entre l'inégalité des salaires et la ségrégation professionnelle des femmes, le débat se poursuit sur la portion de l'écart salarial qui peut effectivement être attribuée à ce rapport. En conséquence, les experts diffèrent sur la portion de l'écart salarial qui peut être réduite par une loi sur l'équité en matière de salaire, bien que la plupart conviennent qu'elle pourrait dépasser un quart des 38 points de pourcentage.[17] Les politiques relatives à l'équité salariale pourraient donc se solder par un relèvement du salaire moyen des femmes qui s'établirait ainsi entre 70% et 80% de celui des hommes.

L'engagement du gouvernement envers le principe d'équité en matière de salaire ne dépend pas de l'importance de l'écart salarial ou de la portion ou du pourcentage de cet écart qui peut être réduit par une politique d'équité salariale. Il repose bien davantage sur le fait qu'une certaine portion de l'écart salarial est attribuable à une discrimination qui n'a pas été éliminée par les initiatives actuelles en matière d'égalité des chances et de salaire égal pour un travail égal. Cette portion de l'écart salarial peut être réduite ou éliminée par une politique d'équité en matière de salaire.

---

17 Gunderson, Morley, The Male-Female Earnings Gap in Ontario: A Summary (Toronto: ministère du Travail de l'Ontario, 1982) et Robb, Roberta, "Earnings Differentials between Males and Females in Ontario, 1971", Canadian Journal of Economics (1981): 350-59.

La portion restante de l'écart salarial ne relève pas d'une politique d'équité en matière de salaire mais d'une stratégie vigoureuse et cohérente d'équité en matière d'emploi. En accord avec son engagement absolu à l'égard des éléments d'une telle stratégie, qui comprend l'équité salariale entre autres initiatives, le gouvernement fait actuellement des investissements considérables au niveau de l'éducation et de la formation, de l'accroissement des services de garde d'enfants et de l'aide accordée aux employeurs pour leurs programmes d'équité en matière d'emploi. L'équité en matière d'emploi deviendra une réalité lorsque les compétences des hommes et des femmes seront pleinement utilisées sur le lieu de travail. Les avantages que l'on pourra en retirer compenseront largement les efforts déployés et devraient aboutir à une réduction de la portion de l'écart salarial qui ne tombe pas sous le coup de la politique d'équité en matière de salaire.

D. PERSPECTIVE HISTORIQUE

Dans le passé, l'Ontario a adopté des lois contre la discrimination salariale et en faveur de l'égalité des chances devant l'emploi et s'est fait l'avocat des programmes d'action positive. Le Code des droits de la personne de l'Ontario comprend des dispositions sur l'égalité des chances et la Loi sur les normes d'emploi traite du principe de salaire égal pour un travail essentiellement semblable. Le gouvernement de l'Ontario a préconisé une approche volontaire de la mise en oeuvre du programme d'action positive dans le secteur parapublic et le secteur privé; à cet égard, il a mis des services de consultation à la disposition des intéressés et, dans certaines instances du secteur parapublic, il a accordé des subventions d'encouragement.

Aux termes du Code des droits de la personne, il est interdit aux employeurs de faire preuve de discrimination pour des motifs divers et notamment le sexe, au niveau de l'emploi sous tous ses aspects. A l'origine, la discrimination sexuelle dans le domaine de l'emploi relevait de la loi intitulée Women's Equal Employment Opportunity Act qui entra en vigueur en 1970. La loi fut abrogée en 1972 et le sexe fut ajouté aux motifs de discrimination interdits du Code des droits de la personne de l'Ontario. Des pratiques comme les offres d'emploi pour "hommes" ou "femmes" ou le maintien de listes d'ancienneté séparées suivant le sexe sont en contravention avec le Code.

En 1951, l'Ontario a été la première instance du Canada à adopter une loi sur l'égalité des salaires. La loi intitulée The Female Employees Fair Remuneration Act exigeait des employeurs qu'ils offrent à leurs employés hommes et femmes un salaire égal pour un travail semblable ou égal effectué dans le même établissement. En 1962, ces dispositions furent intégrées au Code des droits de la personne de l'Ontario et, en 1968, elles furent transférées dans la Loi sur les normes d'emploi.

En 1970, une décision de la Cour d'appel de l'Ontario[18] aboutit à l'élargissement de l'interprétation de l'expression "travail égal". La décision jugea que les aides soignantes et les infirmiers effectuaient un travail égal aux termes de la loi bien que leur travail ne soit pas identique mais essentiellement le même. En 1974, l'article de la loi sur le salaire égal fut amendé pour remplacer "même travail" par "essentiellement le même".

En conséquence, les dispositions actuelles sur le salaire égal s'appliquent seulement aux cas où les hommes et les femmes accomplissent essentiellement le même travail dans le même établissement.[19] De plus, non seulement le travail doit être essentiellement le même, mais il doit être semblable au niveau de chacun des facteurs suivants: compétence, effort, responsabilité et conditions de travail; par exemple, un travail "féminin" comportant plus de responsabilités mais requérant légèrement moins de compétence ne donne pas droit à un salaire égal aux termes de la loi.

Par contre, le principe d'équité en matière de salaire reconnaît que la plupart des hommes et des femmes s'acquittent de travaux différents et que certains travaux effectués par les femmes étant sous-évalués, il faut une base de comparaison de la valeur du travail qui dépasse ce que l'on entend par "essentiellement le même travail". Le principe d'équité salariale cherche à redresser la situation en permettant de comparer des emplois différents (c.-à-d. des emplois occupés essentiellement par des femmes et des emplois occupés essentiellement par des hommes). On trouve un exemple des types d'emploi qui peuvent être comparés dans le procès intenté contre

---

18 R. v. Howard et al. (1970), 13 D.L.R. (3d) 451.

19 Étant donné qu'une loi sur l'équité salariale ne peut pas couvrir toutes les situations d'emploi, il est approprié de conserver les dispositions actuelles sur l'égalité des salaires.

la fonction publique fédérale qui supposait une comparaison entre des économistes domestiques et des physiothérapeutes, à prédominance féminine, avec un groupe de travailleurs agricoles et forestiers, à prédominance masculine. La comparaison était basée sur un système d'évaluation des emplois qui permettait de mettre en parallèle des emplois différents. A la différence également de ce que prévoit la législation ontarienne actuelle sur l'égalité des salaires, c'est la valeur totale d'un ensemble où entrent en jeu la compétence, l'effort, la responsabilité et les conditions de travail qui est utilisée pour définir le travail d'égale valeur. En conséquence, les emplois comparés peuvent être plus forts ou plus faibles sur un point particulier et rester équivalents dans l'ensemble.

La loi sur l'équité salariale ne suffira pas à elle seule à éliminer complètement l'écart salarial ou à intégrer totalement la population active. Elle constituera cependant un pas en avant significatif parce qu'elle s'adressera aux emplois occupés par les femmes tels qu'ils existent maintenant plutôt que de chercher à atteindre l'égalité économique en préconisant une restructuration de la main-d'oeuvre. Les femmes ne devraient pas avoir besoin de pénétrer dans un secteur "masculin" pour se sentir valorisées en tant que travailleurs et jouir de la rétribution correspondante. Toute femme doit avoir droit à une rémunération appropriée aux exigences du travail, indépendamment du fait que celui-ci est effectué essentiellement par des femmes ou par des hommes.

La politique d'équité salariale ne s'attaque pas à des questions comme l'accès aux emplois non traditionnels, la nécessité d'accroître les programmes d'éducation, de formation et de recyclage, la promotion des femmes dans les échelons supérieurs et services adéquats de garde d'enfants à des prix raisonnables. Le gouvernement continuera donc de s'intéresser aux autres initiatives dans ces domaines et s'attaquera à ces questions par le biais d'autres stratégies. Ces autres stratégies sont nécessaires parce que c'est manquer de réalisme que d'espérer que l'écart salarial diminue "de lui-même" ou puisse être entièrement comblé par l'action positive, qu'elle soit volontaire ou obligatoire.

C'est en reconnaissance de ces faits que des politiques d'équité salariale ou visant des objectifs similaires ont déjà été mises en oeuvre dans

d'autres instances du Canada et des États-Unis, en Grande-Bretagne, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Tous les membres de la Communauté économique européenne sont tenus de se conformer à ce principe et le Canada a ratifié en 1972 un engagement de l'Organisation internationale du travail envers le principe du salaire égal pour un travail d'égale valeur.

Au Canada, il existe des lois sur l'équité en matière de salaire dans les secteurs privé et public au palier fédéral et au Québec depuis le milieu des années 1970. Le Manitoba a récemment introduit une loi sur l'équité salariale qui couvre la fonction publique ainsi qu'un certain nombre d'agences de la Couronne, d'hôpitaux et d'universités sélectionnés.[20]

Les instances qui ont déjà édicté des lois sur l'équité salariale ont dû s'attaquer à la question des coûts, à la nécessité de préserver la viabilité des forces économiques et au processus de négociation collective. L'Ontario a la chance de pouvoir bénéficier de leur expérience.

Des questions comme la définition du terme "établissement" et la prédominance de l'un ou l'autre sexe dans les catégories professionnelles constituent de toute évidence des aspects fondamentaux de toute politique d'équité salariale. Elles font l'objet du chapitre suivant, de concert avec différentes méthodes possibles d'évaluation des emplois.

---

20 On trouvera à l'Annexe 4 un résumé des initiatives prises au Canada, aux États-Unis et en Grande-Bretagne en matière d'équité salariale.

III. QUESTIONS POSÉES PAR L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE DE SALAIRE

S'il est mis en oeuvre avec doigté, le principe d'équité salariale peut ajouter à la force économique et sociale de l'Ontario.

Il existe cependant un certain nombre de questions qui demandent réponse, notamment qui sera touché, comment la valeur sera déterminée et comment le salaire sera défini et relevé. Ce chapitre passe en revue ces questions, indique dans quel cas des décisions devront être prises et souligne la nécessité d'avoir recours à un processus de consultation sur la mise en oeuvre du principe d'équité salariale.

A. ÉTABLISSEMENT

C'est une des prémisses fondamentales que la mise en oeuvre de l'équité en matière de salaire sera limitée aux comparaisons au sein d'un établissement de l'employeur.[1] On peut définir le terme "établissement" de différentes façons et lui donner un sens géographique, fonctionnel ou corporatif. La nature de l'établissement a une grande importance parce qu'elle définit le domaine où s'effectuera la comparaison des emplois.

Définition géographique

On pourrait utiliser des frontières géographiques spécifiques pour circonscrire le secteur dans lequel les comparaisons seront effectuées, c.-à-d. une municipalité, un secteur urbain, un comté, une province. En pratique, les agents des normes d'emploi de l'Ontario ont utilisé une définition géographique lorsqu'ils faisaient enquête sur les affaires en rapport avec l'égalité des salaires.

L'utilisation d'une définition géographique, cependant, peut être restrictive et rendre les comparaisons difficiles. Par exemple, si l'on utilise les frontières municipales pour circonscrire le secteur géographique, les employeurs qui ont des entreprises dans différentes municipalités pourraient payer des salaires différents dans chaque

---

1 Voir les prémisses fondamentales au Chapitre I.

entreprise. Les employés ne pourraient pas se comparer aux travailleurs des autres municipalités, même s'ils accomplissent un travail de valeur égale pour le même employeur. D'autre part, si c'est une définition provinciale de l'établissement qui est utilisée, l'employeur peut se trouver limité dans l'usage qu'il fait des taux de salaires régionaux.

Définition fonctionnelle

Une définition fonctionnelle considérerait que les employés d'une même compagnie, couverts par un ensemble de politiques communes en matière de personnel et de rémunération, constituent un seul établissement. Cette approche pourrait englober toutes les entreprises d'un employeur dans la province de l'Ontario, si un ensemble de politiques communes y sont appliquées. Cependant, si les pratiques d'un employeur en matière de personnel et de rémunération varient d'un lieu à un autre, la définition fonctionnelle ne permettra pas aux employés de se comparer aux travailleurs des autres entreprises même s'ils font un travail de valeur égale pour le même employeur. Les mêmes difficultés de comparaison se poseront si chaque convention collective applicable aux employés d'une même entreprise, dans le même lieu ou dans des lieux différents, constitue un ensemble différent de politiques en matière de personnel et de rémunération. Dans ce cas, il ne sera pas possible de faire des comparaisons d'une unité de négociation à une autre ou entre des employés syndiqués et non syndiqués.

Définition corporative

Une définition corporative exigerait de l'employeur qu'il paie des salaires égaux dans l'ensemble d'une corporation donnée. Ceci fournirait une vaste base de comparaison et permettrait d'approcher l'équité salariale de façon uniforme dans toutes les entreprises d'un seul employeur. Bien que la corporation puisse dépasser les frontières de l'Ontario, les comparaisons effectuées aux termes de l'équité salariale seraient limitées aux emplois situés dans la province. Bien que cette définition du terme "établissement" apparaisse valide, son efficacité se trouverait limitée si les employeurs cherchaient à contourner la loi en restructurant une corporation.

Questions connexes

Dans le secteur privé, des questions supplémentaires se posent. Par exemple, dans le cas des concessions, il faut décider si chaque concession de l'entreprise constitue un établissement autonome ou si des comparaisons peuvent être faites entre toutes les concessions. Les entreprises en chaîne dont certaines unités sont syndiquées et d'autres non posent un autre type de problème. Dans le secteur parapublic, les négociations collectives aboutissent à des pratiques d'établissement des salaires à l'échelle de toute l'organisation, ce qui complique la définition du terme "établissement".

En conclusion, la définition finale devra tenir compte aussi bien de la diversité des pratiques que des besoins des employés de sexe féminin.

B. PRÉDOMINANCE DE L'UN OU L'AUTRE SEXE

Une autre définition essentielle à la mise en oeuvre de l'équité salariale est celle de la prédominance de l'un ou l'autre sexe car, même s'il est possible que les employés déposent des plaintes individuellement, les comparaisons auront tendance à se faire entre les professions à prédominance masculine et féminine. La question de la prédominance d'un sexe se pose ainsi de deux façons. D'une part, il faut déterminer si la profession moins bien payée est à prédominance féminine. D'autre part, il faut déterminer si la profession mieux payée est à prédominance masculine. Si l'on répond aux deux questions par l'affirmative, la comparaison aux termes du principe d'équité salariale peut s'effectuer.

La fixation d'un seuil trop élevé pour l'établissement de la prédominance peut arbitrairement empêcher des employés de bénéficier de la loi. Un seuil trop bas risque d'imposer un fardeau trop lourd à l'employeur. Pour être viable, la définition de la prédominance de l'un ou l'autre sexe semble devoir contenir une indication de la différence numérique qui servirait à désigner les groupes à prédominance masculine et féminine. En outre, il semble nécessaire d'ajouter une disposition pour veiller à ce que les variations temporaires ou historiques des tendances de l'emploi n'aient pas pour effet d'exclure des emplois qui feraient autrement légitimement partie du groupe. D'autres instances ont proposé ou utilisé un certain nombre de solutions pour établir à quel niveau décider qu'il y a prédominance d'un sexe dans certains groupes. Par exemple:

- La Commission canadienne des droits de la personne a proposé une échelle mobile basée sur la taille de la population d'employés. Les niveaux proposés pour les groupes à prédominance féminine et masculine sont les suivants:

Moins de 100 employés	70%
100 à 500 employés	60%
Plus de 500 employés	55%

- Une étude comparable commandée par l'État de New-York examine les groupes à prédominance de l'un ou l'autre sexe à partir d'une formule statistique, laquelle établit, pour les groupes de l'Etat de New-York, la prédominance féminine à un niveau immédiatement supérieur à 68%.

- La loi récemment adoptée au Manitoba a fixé à 70% le niveau de prédominance en se réservant la possibilité d'ajouter par négociation des groupes supplémentaires ou de fixer d'autres normes par règlement. L'application de la norme des 70% par le gouvernement de l'Ontario aurait pour effet d'exclure des dispositions législatives sur l'équité salariale certains travailleurs employés dans des établissements de soins (prédominance féminine de 63% à 65%).

Au-delà de la situation actuelle, il faut se demander si l'on devrait tenir compte des tendances passées en matière de prédominance de l'un ou l'autre sexe. Bien qu'il soit possible qu'un groupe professionnel ne soit plus à prédominance féminine, les faibles salaires peuvent être attribuables à une prédominance féminine passée. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure la présence des femmes influence la structure salariale. Cependant, un bas niveau de prédominance masculine (par exemple 55%) accroît la possibilité que la faible rétribution actuelle d'une profession soit le résultat d'une prédominance féminine passée ou d'une importante proportion féminine actuelle (45%).

---

2 Voir Ronnie Steinberg, "Identifying Wage Discrimination and Implementing Pay Equity Adjustments" dans U.S. Commission of Civil Rights, Comparable Worth: Issues for the 80's vol. 1 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1984) 99-115, pour une description de l'étude de New-York.

De tels changements risquant d'être temporaires, les directives fédérales proposent l'établissement d'une période de stabilisation spécifiée pendant laquelle la situation devra être conforme aux exigences relatives à la prédominance avant qu'une plainte puisse être déposée. Cependant, le contrôle d'une telle période de stabilisation peut s'avérer difficile.

On pourrait prévoir, dans le cadre de la loi, des niveaux spécifiques de prédominance comme la norme des 70% du Manitoba et les échelles proposées par le gouvernement fédéral. La loi pourrait aussi comporter une formule, comme l'approche adoptée par l'étude de l'Etat de New-York. La première suggestion couvrirait toutes les entreprises car tous les employeurs utiliseraient la norme imposée par la loi. La seconde suggestion produirait des résultats spécifiques par organisme, chaque employeur calculant la prédominance de l'un ou l'autre sexe dans son établissement à partir de la formule prévue par la loi. Une autre possibilité, incluse par le Manitoba, est de laisser employeurs et employés négocier les questions de prédominance. Cette approche a pour elle la souplesse mais elle pourrait aboutir à des différences entre entreprises similaires et risque de ne pas être appropriée dans un contexte non syndiqué.

De toute évidence, il est important de dispenser des conseils adéquats et appropriés aux employeurs, aux employés ou à leurs agents en termes de ce qui constitue la prédominance de l'un ou l'autre sexe tout en préservant la souplesse nécessaire pour faire face aux variations des tendances de l'emploi.

C. DÉTERMINATION DE LA VALEUR

Méthodes d'évaluation des emplois

L'expression "évaluation des emplois" fait référence au processus utilisé par les employeurs pour déterminer la valeur comparative d'un emploi particulier ou d'un groupe d'emplois au sein d'un organisme. Les méthodes d'évaluation des emplois visent à équilibrer l'équité intérieure avec l'équité extérieure, c.-à-d. qu'elles sont utilisées pour établir des rapports de salaire équitables entre les emplois occupés au sein d'une entreprise tout en veillant simultanément à ce que les salaires reflètent les conditions qui prévalent sur le marché. L'équité en matière de salaire, composante de l'équité intérieure, introduit une troisième dimension dans

Jusqu'à maintenant, les comparaisons d'emplois se sont habituellement limitées à des types de travail similaires (c.-à-d. travail égal). La mise en oeuvre de l'équité salariales exigera que des comparaisons soient établies entre des emplois dissemblables pour décider si, sur la base des mêmes normes d'évaluation, ils sont d'égale valeur pour l'employeur.[3] Lors des comparaisons entre les travaux de valeur égale, les systèmes d'évaluation des emplois et les normes appliquées pour déterminer la valeur seront, dans la mesure du possible, ceux de l'employeur.

Les employeurs ont recours à divers systèmes d'évaluation des emplois. Suivant le type d'emploi évalué, la taille de l'organisme employeur ou le mode d'évaluation adopté par l'employeur, ces systèmes peuvent servir de base à trois approches fondamentales: une comparaison universelle de tous les emplois, une comparaison des emplois au sein de certains groupes professionnels (familles d'emplois) et une comparaison des contributions et attributs individuels (basés sur l'employé). Les comparaisons peuvent s'avérer difficiles dans un établissement qui utilise à la fois l'approche basée sur l'emploi et l'approche basée sur l'employé. Par exemple, un secteur technologique de pointe pourrait utiliser une approche basée sur l'emploi pour le personnel administratif et une approche basée sur l'employé pour les chercheurs. Aux fins d'équité salariale, un employeur aurait besoin d'une méthode appropriée de comparaison des emplois évalués par ces deux méthodes.

Les systèmes existants d'évaluation des emplois peuvent être utilisés pour évaluer la valeur égale dans la mesure où l'approche employée est exempte de préjugés sexistes et peut s'appliquer à différents types d'emploi. Mais cela ne permet pas de résoudre toutes les questions. Les employeurs peuvent par exemple avoir des plans multiples, un plan simple ou ne pas avoir de plan du tout. Il faut tenir compte de ces différences.

---

3 Diverses instances ont acquis une expérience considérable dans la comparaison d'emplois dissemblables. La Commission canadienne des droits de la personne a comparé des travailleurs de sexe féminin employés dans les services généraux (cafétéria, blanchissage et services personnels) à des travailleurs de sexe masculin employés dans les entrepôts, le bâtiment et les centres de détention, et des économistes dometiques à des travailleurs agricoles et forestiers.

Il n'est guère probable qu'il existe une méthode unique d'évaluation des emplois qui se révèle le meilleur moyen de mettre en oeuvre l'équité salariale en Ontario. Les autres instances ont utilisé ou modifié les systèmes existants d'évaluation des emplois suivant leurs besoins.

Le Minnesota, par exemple, a basé les rajustements effectués par l'État aux termes de l'équité en matière de salaire sur un système de points qui avait été appliqué plusieurs années avant que le groupe de travail sur l'équité salariale ne soit créé. Une étude approfondie de la fonction publique de l'État de New-York s'est servi de techniques d'enquête très complètes pour déterminer les caractéristiques des emplois et dépister tout préjugé sexiste. La Commission canadienne des droits de la personne utilise un autre système tout préparé d'évaluation des emplois pour juger les affaires qui lui sont soumises si l'employeur n'a pas de système approprié en place. Ce dont on a sans doute besoin en Ontario, c'est de normes minimales que les employeurs puissent appliquer à tout système d'évaluation des emplois déjà en vigueur. La discussion suivante porte sur certaines des questions que pose la mise en place de ce type de normes.

Conséquences sur les pratiques en vigueur chez l'employeur

L'évaluation des emplois prévue par la loi.

Il n'est guère probable qu'une seule méthode d'évaluation des emplois puisse être appliquée dans tout l'Ontario; un système général d'évaluation des emplois ne sera pas non plus exigé. Vouloir imposer une méthode unique serait manquer de réalisme et se comporter sans nécessité de façon abusive, et un système général aurait des effets négatifs sur les employeurs moins importants.

Calibres universels.

Il faudra des systèmes qui puissent, le cas échéant, s'appliquer à des emplois dissemblables aux fins de comparaison. Il peut s'agir des propres systèmes de l'employeur, d'un nouveau système qui pourra être spécifiquement mis au point à cette fin ou d'un système général qui est actuellement disponible sur le marché. Cela signifie que la Commission canadienne des droits de la personne peut utiliser divers plans si l'employeur n'a pas de système approprié en place.

Normes exemptes de préjugés.

Les préjugés culturels touchant la discrimination devant l'emploi risquent d'affecter la rémunération par le biais de la description et de l'évaluation de l'emploi. L'une des façons de réduire les préjugés sexistes dans ces systèmes consiste à fixer des normes minimales qui permettent aux employeurs d'évaluer leurs pratiques et de veiller, dans la plus grande mesure possible, à ce que leurs plans soient exempts de tout préjugé. Ces normes pourraient couvrir un certain nombre de secteurs.

Réduction des préjugés sexistes.

L'objectif d'une évaluation des emplois exempte de préjugés est de garantir l'élimination des pratiques qui aboutissent à une sous-évaluation du travail des femmes. En cas de comparaison, les systèmes d'évaluation des emplois déjà en place ne seront pas touchés par la loi sur l'équité en matière de salaire pourvu qu'ils soient exempts de préjugés; qu'ils soient appliqués de façon cohérente et fiable et que les résultats qu'ils produisent soient justes et valides.

Le dépistage des préjugés sexistes et leur élimination du processus d'évaluation sont importants si l'on veut que la politique d'équité en matière de salaire soit appliquée avec efficacité. Cela suppose une révision continue de ce qui suit:

i) Instruments de collecte des données

La méthode de collecte des données retenue doit tenir compte des différences entre les emplois à prédominance masculine et féminine; par ex., en milieu hospitalier, un questionnaire comportant de nombreuses questions sur les responsabilités financiaires mais peu sur les responsabilités en matière de soins aux patients ne permettrait pas d'obtenir le niveau de neutralité nécessaire en matière de sexe.

ii) Définition des facteurs

Etant donné que la plupart des emplois seront comparés en termes de facteurs donnant lieu à rétribution comme la compétence, l'effort, la responsabilité et les conditions de travail, il est essentiel que

soient éliminées toutes interprétations sexistes de ces termes. Par exemple, le plan d'évaluation des emplois d'une usine pourrait décrire le facteur de risque en termes de possibilités d'accidents industriels sans prévoir le risque d'infection que pourrait comporter le travail de l'infirmière de l'usine. Un autre aspect des conditions de travail pourrait porter sur le caractère peu agréable de l'environnement ou sur le bruit ou la saleté. Là aussi, on pourrait omettre de mentionner l'exposition à la saleté et à la souffrance humaine que comporte le travail de l'infirmière. Ce dernier se trouverait ainsi sous-évalué au niveau de ces deux aspects des conditions de travail.[4]

iii) Systèmes basés sur l'employé

Le recours à des "facteurs" basés sur l'employé (par opposition aux facteurs habituels de compétence, d'effort, de responsabilité et de conditions de travail) offre des risques considérables de préjugés sexistes. Dans un tel système, c'est le sujet qui compte et non l'emploi.

iv) Systèmes de points

La pondération de différents facteurs et sous-facteurs offre des risques considérables de préjugés sexistes, particulièrement dans la façon dont les points sont assignés. Par exemple, les efforts physiques que doit déployer une infirmière pourrait se voir attribuer moins de points que celui du personnel d'entretien.

v) Préjugés de l'estimateur

Les estimateurs eux-mêmes, à moins d'être spécifiquement sensibilisés aux risques de préjugés sexistes, peuvent se faire l'écho d'attitudes sociales marquées par ce type de préjugés: par ex., "les femmes sont

4 Voir Helen Remick, "Major Issues in *a priori* Applications" et "Dilemmas of Implementation: The Case of Nursing" dans Remick, ed., *Comparable Worth and Wage Discrimination: Technical Possibilities and Political Realities* (Philadelphia: Temple UP, 1984).

habituées à faire ce genre de travail. Les soins aux enfants leur sont une seconde nature." Ce type de préjugé empêche d'apprécier à leur juste valeur les compétences et l'expérience nécessaires pour accomplir certaines tâches.

Les mesures effectuées doivent être valides, et les renseignements sur le contenu de l'emploi recueillis avec exactitude et fiables, les mêmes renseignements étant obtenus auprès de différents titulaires d'emplois. Ces conditions ne seront réunies que si le choix de l'échantillon des titulaires est juste, l'échantillon des intitulés d'emploi représentatif, le questionnaire bien construit, les échelles touchant la pondération des facteurs élaborées comme il se doit et les facteurs d'emploi pertinents.

D. DÉFINITION DU SALAIRE

Le terme salaire, ou rémunération, englobe généralement un certain nombre de composantes: salaire direct, heures supplémentaires, permanence, allocation de mérite, primes, participation aux bénéfices, vacances, congés d'études, congés de maternité, paiement des assurances, pensions et revenus casuels. Dans certains cas, ces paiements sont exigés par la loi mais la plupart dépassent les exigences minimales.

Il faudra déterminer ce qui est entendu par l'expression "salaire égal" aux termes de la loi. Par exemple, la convention de l'Organisation internationale du travail qui mandate l'équité en matière de salaire envisage de donner au terme "salaire" une définition qui dépasse les simples gains. Le gouvernement fédéral a adopté un système de "rémunération totale" qui comprend le calcul de tous les paiements quantifiables octroyés aux employés dans les groupes en cause. Au palier fédéral, les rajustements de salaire consentis aux termes de l'équité salariale sont en conséquence effectués indépendamment des autres relèvements. Le Québec, par contre, définit le salaire en termes de gains seulement.

La limitation au seul salaire pourrait signifier que les employeurs peuvent se soumettre à la loi tout en conservant aux emplois masculins des avantages sociaux supérieurs; ou en excluant des sources de revenu importantes du calcul du "salaire égal", par ex. les avantages imposables que procure la jouissance d'une voiture de l'entreprise ou les primes de productivité offertes à un groupe masculin et pas à un groupe féminin semblable.

L'adoption d'une méthode de "rémunération totale" entraîne des coûts considérables ainsi que de sérieux exercices de définition. Du côté des employés, il est important de minimiser le délai de mise en oeuvre de ce qui peut déjà sembler un processus bien lent; du côté des employeurs, c'est la nécessité de se livrer à des calculs compliqués qu'il faut chercher à limiter.

Aux fins de mise en oeuvre du principe d'équité en matière de salaire, on peut donc considérer que toutes les formes de rémunération doivent être, au moins théoriquement, mises en cause. Cependant, dans la mesure où l'accès des employés aux différents bénéfices est le même, il ne sera pas nécessaire d'effectuer d'autres rajustements. Là où le traitement des employés diffère alors que les conditions sont similaires, il pourra être nécessaire de redresser les pratiques en vigueur. Afin d'aider les employeurs, l'organe d'administration de l'équité salariale pourrait publier des directives indiquant quels avantages sociaux doivent faire l'objet d'une révision.

E. EXCEPTIONS PERMISES

Même si les emplois sont de même valeur, il est possible que les employés ne reçoivent pas le même salaire, même aux termes de la loi sur l'équité en matière de salaire. Les différences peuvent être attribuables à divers facteurs que le texte législatif peut spécifier sous forme d'exceptions. Suivant le modèle de mise en oeuvre adopté, les comparaisons peuvent être faites entre des individus ou entre des groupes d'employés. Ceci peut à son tour avoir un effet sur le type d'exception qui peut s'appliquer.

L'ancienneté et les "salaires étoilés", par exemple, ne sont applicables que si on a recours à des comparaisons entre employés individuels comme c'est le cas dans le modèle basé sur les plaintes.

Des exceptions comme les pénuries de main-d'oeuvre sont applicables aux comparaisons en termes d'individus ou de groupes.

L'ancienneté peut justifier le salaire supérieur d'un employé en récompense de son expérience et de ses années de service auprès d'un employeur. Une différence de salaire basée sur l'ancienneté peut être acceptable si le principe d'ancienneté est appliqué de façon uniforme, sans préjugés sexistes.

Les exceptions acceptables, à supposer qu'elles s'appliquent de façon uniforme, sont les suivantes:

- o les systèmes d'ancienneté, fondés en partie sur la longueur du service;
- o les systèmes d'évaluation de la performance, fondés en partie sur l'excellence individuelle;
- o les "salaires étoilés", expression qui signifie que le taux de salaire d'un employé sera protégé même s'il est rétrogradé;
- o les périodes de formation pendant lesquelles le salaire est inférieur car il est basé sur un emploi alors que l'employé se prépare à un autre;
- o les taux de salaires régionaux qui font écho à la situation sur le marché du travail local.

Pour attirer ou conserver des employés, un employeur peut être amené à leur offrir des indemnités en réponse à des circonstances extérieures comme une pénurie temporaire de main-d'oeuvre ou l'imposition de certains taux à l'ensemble de l'entreprise par suite de négociations collectives par secteur. Dans la mesure où les employeurs peuvent prouver qu'ils n'ont pas de prise sur ces circonstances qui affectent l'ensemble de la profession dans la région géographique en cause, les emplois en question peuvent bénéficier d'une exemption. S'il s'agit d'une pénurie de main-d'oeuvre, la durée anticipée de cette dernière doit être prise en compte et les critères appliqués de façon uniforme sans considération pour le sexe des employés. En outre, les employeurs doivent pouvoir prouver qu'ils satisfont par ailleurs aux objectifs du principe d'équité salariale. Si un employeur satisfait à ces exigences, on n'a plus besoin de craindre que les pénuries de main-d'oeuvre soient utilisées pour contourner la loi sur l'équité en matière de salaire.

Les employeurs qui demandent à bénéficier d'une exception devront prouver que cette dernière est appliquée hors de toute considération de sexe. On pourrait donner à l'employé la possibilité de contester la demande d'exception de l'employeur et ce serait à l'organe décisionnaire de rendre un jugement. On pourrait publier des directives qui aideraient l'employeur à

F. RAJUSTEMENT DES SALAIRES

L'objectif de la loi sur l'équité en matière de salaire est d'éliminer la portion de l'écart salarial qui est due à la ségrégation professionnelle et la sous-évaluation concommittante du travail des femmes. Au moment de procéder à un rajustement de salaire, les questions qui se posent touchent la nature dudit rajustement et l'augmentation de salaire nécessaire pour satisfaire aux exigences de la loi.

On peut envisager à cet effet un certain nombre de possibilités qui tombent essentiellement dans deux catégories:

a) Les rajustements effectués à la suite des plaintes déposées par des employés de sexe féminin et qui supposent l'identification d'un emploi-cible masculin spécifique. Cette approche présume que des rajustements soient effectués en réponse à chaque plainte déposée. Il lui manque les éléments de révision et de rajustement systématiques présents dans l'autre catégorie.

b) Les rajustements issus des révisions effectuées à l'échelle des établissements du travail des femmes par rapport au travail des hommes et parfois également au travail effectué par des groupes mixtes. Les tendances qui se dégagent des résultats sont semblables, que l'on utilise des groupes masculins ou mixtes; cependant, le niveau réel de rajustement sera inférieur si l'on adopte les groupes mixtes. Aux fins de discussion, ce document s'attache aux rajustements effectués par rapport aux emplois et aux salaires des secteurs à prédominance masculine.

Les options principales en la matière comprennent un relèvement des salaires:

- à concurrence du salaire masculin comparable minimal;
- à concurrence du salaire masculin comparable moyen;
- à concurrence du salaire masculin comparable maximal;
- par le biais d'un montant en dollars ou en pourcentage égal à la différence entre les taux de salaire moyens des hommes et les taux de salaire moyens des femmes.

L'exemple suivant illustre le niveau de rajustement envisagé suivant que l'on choisit de s'aligner sur le taux de salaire moyen, minimal ou maximal des employés de sexe masculin effectuant un travail comparable. Le rajustement en dollars ou au pourcentage fera l'objet d'une discussion séparée. Dans l'exemple qui suit, tous les emplois sont de valeur égale.

Emplois	**Salaires horaires**	**Taux masculin minimal**	**Taux masculin moyen**	**Taux masculin maximal**
Masc. 3	20 $	20 $	20 $	20 $
Masc. 2	17 $	17 $	17 $	17 $
Masc. 1	14 $	14 $	14 $	14 $
Fém. 2	13 $	14 $	17 $	20 $
Fém. 1	10 $	14 $	17 $	20 $

* Masc. 2 représente la moyenne entre les taux payés à Masc. 1 et Masc. 3.

Avant d'adopter l'un ou l'autre de ces modèles, il faut réfléchir aux conséquences que cela entraîne dans les domaines suivants: les coûts qui s'élèvent parallèlement au taux de rajustement; la réaction des travailleurs masculins moins payés si le relèvement effectué aux termes de l'équité salariale se solde par l'attribution d'un salaire supérieur aux travailleurs de sexe féminin comparables; et la complexité de la mise en oeuvre.

La quatrième possibilité, le relèvement du salaire des employés de sexe féminin par l'attribution d'un montant en dollars ou en pourcentage égal à la différence entre les taux de salaire masculins moyens et les taux de salaire féminins moyens aura des conséquences quelque peu différentes.

Comme dans l'exemple précédent, les emplois illustrés dans le tableau suivant sont supposés être de valeur égale. La différence entre les taux de salaires masculins moyens et les taux de salaires féminins moyens est de 32%. Chacun des emplois féminins bénéficierait donc d'une augmentation de 32%. À la suite d'un tel rajustement, Fém. 1 ne sera toujours pas payée autant qu'un employé masculin faisant un travail de valeur égale alors que Fém. 2 sera payée légèrement plus que le taux de salaire masculin moyen.

	Travail horaire	Salaires rajustés (32%)
Masc. 2	20 $	N/A
Masc. 1	14 $	N/A
Fém. 2	13 $	17,16 $
Fém. 1	10 $	13,20 $

RÉSUMÉ

Ce chapitre a permis d'examiner un certain nombre des questions qui se posent au moment de mettre en oeuvre une politique d'équité en matière de salaire. Un grand nombre de ces questions sont complexes et ne seront pas résolues à l'unanimité. En dernière analyse, cependant, l'objectif de la loi sur l'équité en matière de salaire est d'éliminer la sous-évaluation systémique du travail des femmes.

Compte tenu de la diversité des conditions d'emploi en Ontario, il faudra envisager diverses méthodes de mise en oeuvre du principe d'équité salariale. On trouvera au chapitre suivant divers modèles proposés à cette fin.

IV. MODÈLES DE MISE EN OEUVRE D'UNE POLITIQUE D'ÉQUITÉ EN MATIÈRE DE SALAIRE

Il y a plusieurs façons de mettre en oeuvre le principe d'équité salariale. Les différentes méthodes reconnaissent la diversité des pratiques en vigueur en Ontario en matière d'emploi et de travail et elles ont la rémunération équitable pour objectif commun. Même si d'autres instances ont déjà amorcé la mise en place d'une politique dans ce domaine, particulièrement dans le secteur public, nous devons nous garder d'effectuer une simple transplantation. Les approches élaborées dans d'autres instances font écho aux valeurs et aux exigences qui y ont cours; elles ne correspondent pas nécessairement aux valeurs et aux exigences de l'Ontario. Le gouvernement a l'intention d'adopter une méthode qui tienne compte des points forts et des besoins de tous les secteurs de la province.

Trois grands modèles sont ici proposés. Chacun d'eux (ou ses variantes) peut être mis en oeuvre immédiatement ou par étapes. En conséquence, on envisage aussi deux étapes intermédiaires. La brève description des grands modèles et des étapes intermédiaires est suivie d'une comparaison des différents modes de mise en oeuvre.

Quel que soit le modèle choisi, les prémisses fondamentales décrites au chapitre I s'appliquent. Les autres préoccupations, qui feront l'objet d'une étude séparée au chapitre III, ne sont pas liées à une approche particulière mais demeurent également, quelle que soit l'approche adoptée pour mettre en oeuvre le principe d'équité salariale.

A. GRANDS MODÈLES DE MISE EN OEUVRE DU PRINCIPE D'ÉQUITÉ EN MATIÈRE DE SALAIRE

Les trois grandes méthodes de mise en oeuvre examinées aux fins d'illustration sont le modèle basé sur les plaintes, le modèle à base patronale et le modèle intégré. Elles sont présentées en termes très généraux. Leurs diverses possibilités de mise en oeuvre sont étudiées plus en détail dans la section suivante.

1. Le modèle basé sur les plaintes

Conformément à ce modèle, l'employé individuel ou le groupe d'employés qui estime qu'un employeur n'a pas respecté le principe d'équité salariale pourrait déposer une plainte à ce sujet. Les plaignantes seraient tenues de prouver que leur travail est de valeur égale à celui d'un homme qui est mieux rétribué. L'employeur serait tenu de révéler la base sur laquelle les emplois ont été évalués.

Le système basé sur les plaintes a déjà été employé en Ontario. La Commission ontarienne des droits de la personne, qui est saisie des plaintes relatives à la discrimination et la Direction des normes d'emploi du ministère du Travail de l'Ontario, qui est saisie des plaintes relatives aux conditions d'emploi, suivent ce système.[1] La loi fédérale sur l'équité en matière de salaire qui couvre les deux secteurs public et privé, est basée sur les plaintes et administrée par la Commission canadienne des droits de la personne.

Une fois admis que la plainte relative à l'équité salariale est fondée, il existe, aux termes du modèle basé sur les plaintes, plusieurs approches possibles. L'une est la tentative de conciliation, c.-à-d. que l'on cherche à parvenir à un règlement acceptable pour les deux parties; c'est l'approche adoptée par la Commission des droits de la personne. Une autre consiste à ordonner à l'employeur de procéder à un rajustement de salaire; c'est l'approche choisie par les normes d'emploi. On peut également constituer un tribunal ou un conseil pour entendre la plainte et pour y porter remède si elle justifiée.

2. Modèle à base patronale

Selon ce modèle, il incomberait à l'employeur d'élaborer un plan de mise en oeuvre du principe d'équité salariale en accord avec les exigences de la loi et de le mettre en pratique. L'employeur pourrait être tenu de constituer ou de tenir à jour des documents prouvant que l'évaluation des emplois est exempte de tout préjugé. Ce modèle pourrait être

---

1 La Direction des normes d'emploi cependant a également une procédure régulière d'enquête indépendante des plaintes individuelles.

accompagné d'un organisme de contrôle habilité à examiner les documents afin de déterminer s'ils sont conformes aux textes sur l'équité en matière de salaire.

Un employeur dont les pratiques sont jugées non conformes à la loi pourrait être accusé de contravention à cette dernière. Une audience lui donnerait la possibilité de réfuter la plainte ou de prouver que l'une des exemptions spécifiées était applicable.

Cette approche a été utilisée au Minnesota et est actuellement appliquée au Manitoba. En Ontario, cependant, il ne serait pas possible de faire le même usage du processus de négociation collective que dans ces deux instances car une plus grande proportion des employés du secteur parapublic et du secteur privé ne sont pas syndiqués.

3. Modèle intégré

Le modèle intégré combine le modèle à base patronale avec l'approche basée sur les plaintes. Cette approche double pourrait être adaptée aux secteurs privé et public, ainsi qu'aux organisations syndiquées et non syndiquées, grandes et petites.

Comme dans le cas du modèle à base patronale, il pourrait incomber à l'employeur, au départ, de mettre en oeuvre la politique d'équité salariale conformément à la loi. Le modèle pourrait également prévoir l'établissement d'un organisme de contrôle chargé de veiller au respect de la politique d'équité en matière de salaire, de faciliter la résolution des problèmes de mise en oeuvre et de tenir des audiences, le cas échéant.

On pourrait cependant prévoir en outre un droit d'appel individuel au cas où l'employé ne serait pas satisfait de la décision rendue à l'issue de l'audience. La mise en oeuvre initiale pourrait être suivie par la mise en place d'un mécanisme de plaintes. Les employeurs pourraient être tenus d'élaborer et de mettre en oeuvre des plans d'équité salariale avant une date donnée après laquelle un système de plaintes serait à la disposition des employés qui veulent y avoir recours.

Le tableau 1 ci-dessous expose les caractéristiques principales des trois modèles.

TABLEAU 1
TROIS MODÈLES POSSIBLES DE MISE EN OEUVRE DE L'ÉQUITÉ SALARIALE
RÉSUMÉ DES ÉLÉMENTS-CLÉS

Caractéristiques	Basé sur les plaintes	À base patronale	Intégré
Mécanisme de déclenchement	. Plaintes déposées par individus ou groupes	. En milieu non syndiqué - employeur . En milieu syndiqué - direction/syndicat	. Employeur ou direction/syndic . Plaintes déposées par individus ou groupes
Méthode d'appel	. Procédure basée sur les plainte comme ci-dessus	NIL	. Intégration d'un système de plaintes
Fonctions de l'organisme de contrôle	. Enquête . Processus de conciliation ou ordonnance . Directives . Éducation . Formation . Sanctions, le cas échéant	. Veille au respect de la loi . Conseils . Audiences . Éducation . Formation . Sanctions, le cas échéant	. Veille au respect de la loi . Conseils . Audiences . Système de plaintes . Éducation . Formation . Sanctions, le cas échéant

B. DEUX ÉTAPES INTERMÉDIAIRES

Il serait possible d'adopter une méthode de mise en oeuvre immédiate ou progressive - en plusieurs périodes spécifiées - du principe d'équité salariale sans avoir recours à des mesures intermédiaires. Cependant, on peut aussi prévoir des étapes intermédiaires dont deux pourraient être la conformité volontaire et la conformité liée aux contrats. Ces deux approches intermédiaires pourraient s'appliquer à chacun des trois grands modèles et permettraient une mise en oeuvre progressive de la loi.

1. Conformité volontaire

Une fois déterminées les conditions d'application de la politique d'équité en matière de salaire, une période de mise en oeuvre volontaire pourrait être permise. Les employeurs pourraient choisir d'élaborer des plans qu'ils mettraient en place avant que tout modèle n'entre en vigueur. Ce qu'on risque, cependant, en permettant une telle période de mise en oeuvre volontaire, c'est que les employeurs hésitent à s'en prévaloir avant d'être pleinement au courant du modèle qui finira pas être adopté.

Les employeurs qui pourraient prouver qu'ils ont déployé en toute bonne foi et volontairement des efforts dans le sens de l'équité salariale pourraient se voir accorder une période spécifiée d'immunité à l'égard des plaintes, aux termes du modèle basé sur les plaintes, ou à l'égard des appels, aux termes du système à base patronale. Ou bien les plaintes pourraient être déposées mais suspendues pendant une période de temps déterminée, et réactivées après cette période si le principe d'équité en matière de salaire n'a pas été mis en oeuvre comme il se doit.

L'approche volontaire, si elle était adoptée, conduirait directement à l'un des trois grands modèles, le modèle basé sur les plaintes, le modèle à base patronale ou le modèle intégré, ou pourrait déboucher sur une autre étape comme la conformité liée aux contrats.

2. Conformité liée aux contrats

Dans le contexte de l'équité salariale, la disposition législative touchant la conformité liée aux contrats exigerait des entrepreneurs qu'ils prouvent que, dans leur entreprise, l'évaluation des emplois est exempte de tout sexisme, ou qu'ils élaborent des plans de mise en oeuvre du principe d'équité en matière de salaire, s'ils veulent passer et conserver des contrats avec le gouvernement. Ce type de conformité est plus couramment associé avec le secteur privé mais une approche similaire peut être utilisée dans le secteur parapublic où le gouvernement pourrait exiger des bénéficiaires des deniers publics qu'ils adoptent certaines pratiques.

La conformité liée aux contrats pourrait être utilisée par elle-même, comme étape intermédiaire, ou en conjonction avec la mise en oeuvre définitive de l'un des grands modèles, ou elle pourrait servir à raffiner et à focaliser l'étape intermédiaire de conformité volontaire.

Cette étape intermédiaire ne pourrait s'appliquer qu'aux employeurs qui ont des rapports contractuels ou des rapports de financement avec le gouvernement de l'Ontario, tandis que la conformité volontaire s'appliquerait évidemment à tous les employeurs. La conformité liée aux contrats a un aspect volontaire, dans la mesure où les employeurs pourraient refuser un contrat avec le gouvernement à cause des conditions relatives à l'équité salariale; cependant, une fois qu'une compagnie aura signé un contrat avec le gouvernement, elle ne pourra renouveler ce contrat ou en obtenir d'autres que si elle met en oeuvre la politique d'équité en matière de salaire. L'une des faiblesses possibles de cette approche, c'est que les entrepreneurs qui passent des contrats avec le gouvernement et qui appliquent une politique d'équité salariale risquent de se trouver désavantagés par rapport aux entrepreneurs qui ne passent pas de contrats avec le gouvernement mais traitent avec le secteur parapublic ou le secteur privé.

Étant donné que la plupart des agences ou organismes du secteur parapublic dépendent au moins partiellement des subventions provinciales, le système de conformité liée aux contrats pourrait être modifié pour s'étendre aux employeurs qui bénéficient de fonds publics importants ainsi qu'aux employeurs qui désirent obtenir ou renouveler des contrats avec le gouvernement. Cependant, l'association de ce type de conditions au financement gouvernemental du secteur parapublic ne serait pas "volontaire", comme le serait la conformité liée aux contrats pour le secteur privé.

La discussion précédente part du principe que les modèles principaux ou intermédiaires s'appliquent simultanément au secteur parapublic et au secteur privé. Il est cependant possible de choisir des approches différentes pour les différents secteurs ou même pour différentes parties du même secteur. On pourrait, par exemple, adopter la conformité volontaire ou la conformité liée aux contrats pour les petits employeurs du secteur parapublic et/ou pour le secteur privé alors que ce serait

le modèle à base patronale qui s'appliquerait aux employeurs plus importants. Ou, pour donner un autre exemple, les établissements sans système d'évaluation des emplois pourraient tous être soumis à court terme à l'approche basée sur les plaintes alors que l'approche à base patronale serait utilisée dans les organisations qui disposent déjà de systèmes d'évaluation des emplois.

Bien des solutions hybrides sont possibles et la recherche de la simplicité ne devrait pas masquer la nécessité d'élaborer des modèles sur mesure qui tirent tout le parti possible des systèmes de l'employeur, des facteurs en présence sur le marché du travail et des rapports entre employeur et employés, pour parvenir à une mise en oeuvre efficace du principe d'équité en matière de salaire.

C. MODES POSSIBLES DE MISE EN OEUVRE DES DIFFÉRENTS MODÈLES

Cinq modes d'application spécifiques sont étudiés ici, tous applicables aux trois grands modèles et aux étapes intermédiaires. Ce sont: (1) la couverture; (2) l'introduction graduelle; (3) les rappels de salaire; (4) l'organisme; et (5) l'administration.

1. Couverture

a) Grands modèles

Les trois grands modèles, le modèle basé sur les plaintes, le modèle à base patronale et le modèle intégré, peuvent s'appliquer à tous les employeurs du secteur parapublic et du secteur privé. Il peut cependant exister des exceptions, en termes de taille de l'entreprise, par exemple. Si l'on veut éviter les exceptions, l'introduction progressive (examinée plus loin) pourrait tenir compte des considérations des employeurs de tailles et de secteurs différents.

Aucune exception cependant n'est contenue dans les dispositions relatives à l'équité salariale de la Loi canadienne sur les droits de la personne et de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec qui s'appliquent également aux secteurs public et privé. La loi sur l'équité en matière de salaire du Manitoba qui couvre des portions du secteur public prévoit des périodes d'introduction progressive et des exceptions.

b) Étapes intermédiaires

La conformité volontaire pourrait s'appliquer à tous les employeurs qui désirent participer à cette approche, aussi bien dans le secteur parapublic que dans le secteur privé. La couverture serait bien sûr déterminée sur la base de la période intermédiaire initiale choisie par l'employeur.

La conformité liée aux contrats ou l'utilisation des fonds publics pour imposer l'équité en matière de salaire pourrait s'appliquer aux employeurs du secteur parapublic qui reçoivent des subventions du gouvernement. On pourrait, par exemple, se servir de la définition de la Loi sur la révision de la rémunération et des prix dans le secteur public de 1983 pour déterminer quels employeurs du secteur parapublic pourraient être touchés par la conformité liée aux contrats. Dans le secteur privé, on pourrait identifier les employeurs pertinents par le nombre d'employés, le montant cumulatif de contrats avec le gouvernement ou une combinaison des deux.

2. Introduction progressive

Les deux approches intermédiaires reconnaissent le fait que le principe d'équité en matière de salaire impose aux employeurs une exigence nouvelle. La loi pourrait aussi en tenir compte en prévoyant une mise en oeuvre progressive. Les coûts pourraient être assumés progressivement ainsi que la couverture, par secteurs ou suivant la taille de l'établissement. Les périodes de mise en oeuvre progressive devraient permettre de créer un équilibre entre les exigences supplémentaires imposées aux employeurs et l'objectif de la politique publique visant à éliminer au plus tôt la discrimination salariale fondée sur le sexe. De plus, la mise en oeuvre progressive pourrait se faire en deux temps: une période pendant laquelle le plan devrait être formulé et la mise en oeuvre amorcée; et une seconde étape à la fin de laquelle la mise en oeuvre devrait être terminée.

a) Grands modèles

Aux termes du modèle basé sur les plaintes, il ne serait possible de déposer un plainte qu'après une période spécifiée consécutive à l'adoption de la loi afin de permettre aux employeurs de formuler un plan et de le mettre en oeuvre avant que les employés ou leurs agents puissent déposer une plainte contre eux.

Aux termes du modèle à base patronale ou de l'approche intégrée, la mise en oeuvre progressive pourrait être liée à la taille de l'employeur, sur la base du nombre d'employés de l'établissement. Cette différenciation est fondée sur l'hypothèse que les petites et moyennes entreprises risquent d'avoir des ressources moindres que les entreprises plus importantes et de ne pas disposer de système d'évaluation des emplois. D'autre part, les entreprises plus importantes risquent d'avoir une structure d'emploi plus complexe sans systèmes d'évaluation codifiés.

b) Étapes intermédiaires

Comme tous les employeurs des deux secteurs pourraient adopter l'approche volontaire, il convient de leur accorder une période de temps raisonnable avant d'exiger qu'ils aient terminé la mise en oeuvre. La mise en oeuvre complète serait exigée au moment de l'entrée en vigueur des grands modèles plutôt qu'au cours de la période volontaire intermédiaire. Les dispositions de mise en oeuvre progressive aux termes de la conformité liée aux contrats pourraient s'aligner sur les dispositions prévues pour les grands modèles.

3. Rappels de salaire

La limite des rappels de salaire ne dépasserait en aucun cas la date d'adoption de la loi. La loi ne serait pas rétroactive et, en conséquence, les employés ne pourraient pas bénéficier de rappels de salaire pour manquement au principe de l'équité salariale avant la date de l'adoption ou de la proclamation de la loi. Les employés conserveraient leurs droits aux termes de la loi actuelle sur le salaire égal.

a) Grands modèles

Aux termes du modèle basé sur les plaintes, un rappel de salaire serait accordé jusqu'à la date où la plainte a été déposée, une date antérieure d'un certain nombre d'années au dépôt de la plainte ou la date à laquelle l'employeur a été officiellement avisé de la discrimination. La Commission canadienne des droits de la personne utilise la première dans le temps de ces deux dernières dates. On pourrait estimer qu'il n'est pas raisonnable d'exiger des employeurs un rappel de salaire immédiatement si l'on n'a pas jugé raisonnable de permettre de déposer des plaintes avant une période donnée. Cependant, les employeurs seraient prévenus qu'ils sont tenus d'appliquer le principe de la valeur égale.

Aux termes du modèle à base patronale, la disposition touchant le rappel de salaire devrait être coordonnée avec le calendrier de mise en oeuvre progressive qui a été jugé approprié pour les diverses étapes de mise en application.

Aux termes du modèle intégré, les rappels de salaire seraient souples et correspondraient aux méthodes particulières de mise en oeuvre applicables.

Au moment de décider de l'octroi d'un rappel de salaire, l'organe décisionnaire pourrait à son gré tenir compte des difficultés que représente pour un employeur un rappel important, à condition que l'employeur ait fait, en toute bonne foi, les efforts voulus pour appliquer le principe d'équité en matière de salaire.

b) Étapes intermédiaires

Dans le cas de l'approche volontaire, les dispositions touchant les rappels de salaire demeureraient sans doute souples mais, dans le cas de la conformité liée aux contrats, un rappel de salaire pourrait être lié aux conditions contractuelles et, pour le secteur parapublic, aux dispositions de mise en oeuvre du principe d'équité salariale.

4. L'organisme

Une importante question à résoudre, dans le contexte de la politique d'équité en matière de salaire, concerne le type d'organisme qui permettrait de faciliter le passage à l'équité salariale et de veiller à l'application des textes en la matière. Trois organismes au moins pourraient être chargés de veiller à la mise en oeuvre de cette politique: soit la Commission ontarienne des droits de la personne, soit la Direction des normes d'emploi du ministère du Travail de l'Ontario, soit un nouvel organisme, un bureau de l'équité salariale, par exemple, créé spécifiquement à cette fin.

Quel que soit l'organisme adopté, il aurait probablement trois fonctions principales:

- recevoir et/ou étudier les plaintes déposées dans le cadre des systèmes basés sur les plaintes ou intégrés ou surveiller ou contrôler les employeurs dans le cadre des modèles à base patronale ou des modèles intégrés;

- éduquer le public, les employeurs et les employés ou leurs agents de négociation; et

- faciliter les négociations et dispenser une aide à la mise en oeuvre, peut-être sous la forme de directives ou de services de consultation.

Le recours à l'un des deux organismes existants comme véhicule approprié de mise en oeuvre présente des avantages et des inconvénients. La Commission ontarienne des droits de la personne traite déjà des questions de discrimination et est dotée d'une composante éducative. Dans sa structure actuelle, elle conviendrait au modèle basé sur les plaintes sauf qu'elle n'offre pas au plaignant de droit automatique à une audience, qu'elle ne prévoit pas d'exceptions et que le processus prend beaucoup de temps. D'autre part, la Direction des normes d'emploi a de l'expérience dans le domaine de l'évaluation des emplois, ses agents sont habilités à ordonner des paiements de salaire

et le plaignant n'a pas besoin d'être identifié. De même, la Direction des normes d'emploi est actuellement chargée de l'application du principe du salaire égal pour un travail égal. Cependant, comme c'est le cas pour la Commission des droits de la personne, le plaignant n'a pas droit automatiquement à une audience, le processus est basé essentiellement sur les plaintes et la Direction des normes d'emploi n'a qu'une composante éducationnelle ou consultative limitée.

On pourrait apporter des amendements au mandat de l'un ou l'autre des organismes existants et aux procédures qui y sont en vigueur. On pourrait aussi créer un nouvel organisme spécifique chargé de contrôler la mise en oeuvre du principe d'équité en matière de salaire. Ce nouvel organisme pourrait acquérir les connaissances techniques spécifiques nécessaires pour conseiller les employeurs sur la mise en oeuvre du principe d'équité salariale, particulièrement si c'est le modèle à base patronale ou le modèle intégré qui a été choisi.

5. Administration

En accord avec le modèle de mise en oeuvre adopté et avec les conditions d'introduction progressive, les employeurs élaboreront des plans d'équité salariale et les appliqueront au sein des structures de travail existantes. Dans certains cas, ils devront se faire aider par l'organisme choisi. La mise en oeuvre pourrait être prévue de façon à inclure la ratification de tous les plans d'équité salariale par l'organe d'administration. En cas de refus délibéré de conformité, la loi pourrait accorder à cet organe des moyens de coercition.

On pourrait établir une distinction entre les employeurs qui cherchent de bonne foi à appliquer le principe d'équité en matière de salaire mais se trouvent en proie à des difficultés, d'ordre technique notamment, ou financier, et ceux qui refusent de formuler un plan ou de se conformer à la loi.

Dans le dernier cas, plusieurs choix sont possibles. Il faut d'abord trouver le moyen de détecter le problème. Ceci pourrait se faire par le biais d'un processus de réception des plaintes individuelles ou de

groupes ou d'une disposition prévoyant que des rapports soient déposés auprès de l'organisme, ou que des inspections ou des contrôles régionaux soient effectués par le personnel de l'organisme. Il faut ensuite trouver le moyen de résoudre les problèmes de mise en oeuvre. Pour ce faire, on pourrait avoir recours à des négociations ou demander audience à un tribunal. Il faut enfin que des sanctions soient imposées à l'employeur. La première de ces sanctions pourrait concerner la mise en oeuvre immédiate de la politique d'équité salariale, sans possibilité de bénéficier des limitations liées à l'introduction progressive et avec ordre d'octroyer les rappels de salaire prévus par la loi. En outre, l'employeur pourrait être soumis à des amendes ou tenu de payer tout frais encouru par l'organisme dans le processus de comparaison des emplois et de mise en place d'un plan d'équité en matière de salaire.

Quel que soit le modèle adopté pour la mise en oeuvre du principe d'équité salariale, il est une considération importante dont il faut toujours tenir compte, c'est le processus de négociation collective et la façon dont il s'applique aux employés d'une organisation. Le chapitre suivant traite de cet aspect de la politique d'équité en matière de salaire.

V. NÉGOCIATIONS COLLECTIVES

Au moment de choisir le mode de mise en oeuvre de la politique d'équité en matière de salaire, il faut considérer ses interactions possibles avec le processus de négociation collective. Plus d'un million d'employés de l'Ontario - environ 30% de la population active employée - sont syndiqués. Dans le secteur privé (qui relève des lois provinciales sur le travail), environ 22% des syndiqués sont des femmes; le chiffre est d'environ 50% pour le secteur parapublic.[1] Les négociations collectives jouent un rôle majeur dans la détermination de la rémunération en Ontario et semblent en fait avoir apporté une contribution positive aux gains des femmes.[2]

Quel que soit le modèle de mise en oeuvre adopté, une politique d'équité en matière de salaire impose une exigence nouvelle aux employeurs et aux syndicats auxquels elle demande d'examiner les taux de salaire pour y déceler toute discrimination sexiste. Les négociations collectives s'effectuent déjà dans un cadre qui administre les droits de la personne, la santé et la sécurité au travail, le salaire minimal et les normes d'emploi. Les exigences que cela entraîne doivent être satisfaites pour répondre à l'obligation qu'ont les employeurs envers les syndicats de négocier de bonne foi et à celle qu'ont les syndicats de représenter leurs membres de façon impartiale, notamment en matière d'équité salariale.

Trois aspects de la mise en oeuvre sont liés au processus de négociation collective: la méthode de comparaison; les conséquences de l'équité en matière de salaire sur le processus de négociation; et les processus d'administration et d'application.

A. MÉTHODE DE COMPARAISON

Comme on l'a indiqué précédemment, l'une des prémisses de départ est que les comparaisons en matière d'équité salariale seront limitées au cadre d'un établissement. Beaucoup d'établissements ont plusieurs unités de négociation et emploient des travailleurs syndiqués et non syndiqués.

---

1 On trouvera à l'Annexe 6 un profil des négociations collectives en Ontario.

2 Voir, par exemple, Julie White, Les femmes et le syndicalisme (Ottawa:

La délimitation des frontières des unités de négociation est basée sur la reconnaissance du travail effectué, les compétences des employés et l'interdépendance de certains emplois, parce que ces facteurs ont un impact sur la capacité à organiser, à négocier et à prendre des mesures collectives. C'est pour ces raisons que les employés de bureau participent généralement à une unité de négociation séparée de celle du personnel de production par exemple. Les différences en matière de communautés d'intérêts expliquent aussi que les travailleurs à plein temps et à temps partiel puissent se retrouver dans des unités de négociation différentes.

Les syndicats peuvent négocier seulement pour les unités de négociation qu'ils représentent. Le personnel de direction et ceux qui se trouvent dans une situation confidentielle par rapport aux relations de travail ne font pas partie des unités de négociation. Dans les établissements qui ont plus d'une unité de négociation, un seul syndicat peut représenter toutes les unités ou on peut avoir affaire à des syndicats séparés. Bien que la majorité des employés couverts par les conventions collectives travaillent pour des employeurs qui négocient avec plus d'un seul syndicat, environ trois-quarts des employeurs négocient avec un seul syndicat.

Les frontières d'une unité de négociation sont souvent liées à la prédominance d'un sexe dans un emploi. De plus, dans nombre d'industries, les femmes non syndiquées accomplissent des tâches qui pourraient être de valeur égale à celles qu'accomplissent les hommes syndiqués. Par exemple, dans certaines industries de fabrication, seul le personnel de production, à prédominance masculine, est syndiqué; les employés de bureau, de sexe féminin, ne le sont pas.

Les comparaisons d'emploi entre unités de négociation et travailleurs syndiqués et non syndiqués garantiraient que la politique d'équité en matière de salaire s'applique au nombre maximal de femmes. Cependant, l'équité salariale pourrait être appliquée plus facilement si une mise en oeuvre progressive était permise: des comparaisons au sein de chaque unité de négociation et au sein des groupes de travailleurs non syndiqués d'abord, suivies par des comparaisons à l'échelle de l'établissement. Ceci est particulièrement pertinent dans le cas de l'approche à base patronale et de l'approche intégrée. Si l'introduction progressive est jugée appropriée, il faudra déterminer le calendrier et la méthode à utiliser pour effectuer des comparaisons à l'échelle de l'établissement.

B. EFFETS DE L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE DE SALAIRE SUR LE PROCESSUS DE NÉGOCIATION

Une raison fondamentale de la syndicalisation est le désir de se servir du pouvoir de négociation accru d'un groupe pour obtenir une rémunération plus élevée et de meilleures conditions de travail qu'on ne pourrait le faire individuellement.

Il peut exister des différences au niveau du pouvoir de négociation entre les différentes unités de négociation du même employeur. Une unité peut être composée d'employés qui accomplissent des travaux essentiels à la bonne marche de l'entreprise et dont les compétences sont rares sur le marché du travail. Dans une autre unité, le pouvoir de négociation peut ne pas être équivalent, soit parce que les activités des employés ne sont pas aussi fondamentales pour l'entreprise soit parce que leurs compétences sont faciles à trouver.

L'ampleur du pouvoir de négociation pourrait expliquer certains des écarts de salaire entre employés syndiqués et non syndiqués et entre employés de différentes unités de négociation accomplissant un travail de valeur égale. Si l'on veut tenir compte de ce facteur, on se heurte cependant à la difficulté que pose la mesure de l'écart salarial attribuable uniquement aux pouvoirs relatifs de négociation.

Il est très important de réfléchir à l'étendue de l'impact qu'aura la loi sur l'équité salariale sur le résultat des négociations collectives et sur l'écart salarial entre les unités de négociation. Pour un établissement doté de plus d'une unité de négociation, les différences au niveau de l'augmentation économique générale ou de l'amélioration des avantages sociaux entre les unités de négociation pourraient causer des divergences de salaire entre des employés jugés d'égale valeur. Les exceptions permises décrites au chapitre III constitueraient des explications légitimes de ces divergences. On peut se demander si les différences au niveau du pouvoir de négociation constituent des raisons acceptables. S'il n'est pas possible de tenir compte du pouvoir de négociation, on court un risque de spirale salariale, dans la mesure où l'on continue à la fois à créer des différences entre les salaires et à tenter de les réduire. Par ailleurs, on peut également faire pression pour amalgammer les unités de négociation, ou procéder à des négociations conjointes.

Des problèmes semblables pourraient se poser quand on en viendrait à comparer les employés qui font partie d'une unité de négociation avec les employés non syndiqués. Si l'on n'accepte pas les divergences en fonction du pouvoir de négociation, l'employeur pourrait se trouver contraint, une fois effectués les premiers rajustements de salaire, de payer un nombre considérable d'employés non syndiqués selon l'échelle appliquée aux employés syndiqués. Les négociations du syndicat affectent alors un groupe d'employés beaucoup plus large que celui que couvre l'unité de négociation.

Une exigence continue d'équité en matière de salaire pourrait également modifier les méthodes traditionnelles d'établissement du niveau approprié de croissance économique générale. Les deux parties tiennent actuellement compte du mouvement des salaires dans les industries ou les professions connexes et ces influences sont également prises en compte lors des arbitrations. Étant donné les rapports internes qui seront établis en fonction de l'équité salariale, ces comparaisons risquent d'apparaître moins pertinentes à moins que les industries connexes accordent la même importance à chaque profession. L'équité salariale risque d'affecter les relations avec l'extérieur, et de compliquer les systèmes actuels de négociations centrales ou à l'échelle du secteur qui couvrent des établissements différents. Dans le secteur parapublic, par exemple, les hôpitaux et les collèges communautaires ont des systèmes de négociation centrale.

C. PROCESSUS ADMINISTRATIF ET PROCESSUS D'EXÉCUTION

La question essentielle, relativement au processus administratif et au processus d'exécution, est liée au modèle à base patronale et au modèle intégré: il s'agit de décider si des ajustements devraient être apportés dans le contexte des négociations collectives ordinaires ou s'il devrait exister un processus séparé de mise en oeuvre de la politique d'équité en matière de salaire.

L'un des avantages du recours aux négociations collectives est que l'on maintient la responsabilité traditionnelle des syndicats en matière de négociation des salaires pour leurs membres. De plus, on peut ainsi tirer avantage de la compréhension qu'ont les employés du contenu de l'emploi et des besoins de l'entreprise.

Il faudrait trouver des mécanismes qui représentent les intérêts des employés non syndiqués pour éviter les tensions entre les unités de négociation du même employeur si la loi permet aux établissements de limiter les rajustements de salaire ou de les introduire progressivement en cas de négociations centrales ou conjointes.

Ceci étant, on pourrait envisager un processus séparé de mise en oeuvre du principe d'équité salariale. Sans exclure pour autant la participation des syndicats, on pourrait par exemple en charger l'employeur. Mais la justice du procédé pourrrait alors être sujette à caution. De plus, un employeur ne peut pas payer unilatéralement des salaires différents que ceux qui sont spécifiés par la convention collective.

Pour dissiper les doutes sur la justice du procédé, on pourrait demander à l'employeur de tenir les employés ou leurs agents de négociation au courant des diverses étapes de mise en oeuvre. On pourrait prévoir des périodes spécifiées pendant lesquelles des plaintes pourraient être déposées auprès de l'organe d'administration.

L'avantage d'un processus séparé est que l'organe d'administration est à même de saisir les conséquences pour tout l'établissement de la comparaison des salaires et des méthodes de rajustement et peut veiller à ce que la mise en oeuvre s'effectue de façon cohérente. L'inconvénient est que le syndicat ne se trouve pas dans une position aussi forte pour contribuer à la comparaison des emplois et veiller à ce que ses membres soient traités avec équité.

Que l'on utilise les négociations collectives ou un processus séparé, il faudra du personnel pour résoudre les conflits. Dans le cas des conventions collectives, les contestations auxquelles donneront lieu les comparaisons entre emplois pourront être réglées par des arbitres de griefs acceptables par les deux parties si la procédure est prévue dans la convention collective. Les conflits sur la procédure de rajustement des salaires peuvent être résolus par le biais de débrayages ou d'arbitrages exécutoires. Pour les employés non syndiqués, ou si l'on a recours à un processus séparé, c'est l'organe d'administration qui pourrait être chargé de régler le conflit. Dans le cas d'un processus séparé, l'organisme devra être doté d'un personnel qui s'y connaisse dans le domaine des négociations collectives ainsi que des comparaisons entre emplois.

Bien qu'il soit essentiel de préserver le rôle des négociations collectives dans la mise en oeuvre d'une politique d'équité en matière de salaire, il est également important de tenir compte des coûts, directs et indirects, de cette politique. Ces derniers doivent à leur tour être évalués par rapport aux avantages cruciaux dont les femmes ont été privées depuis si longtemps. Le chapitre VI étudie les coûts et l'impact économique du principe d'équité en matière de salaire.

VI. COÛTS ET IMPACT ÉCONOMIQUE

La mise en oeuvre d'une politique d'équité en matière de salaire se soldera à la fois par des coûts et des bénéfices. L'impact économique sur le marché du travail et la structure de l'économie de l'Ontario doit être évalué pour veiller à ce que le plan de mise en oeuvre adopté tienne compte des besoins particuliers des entreprises, industries et collectivités et des préoccupations relatives à la compétitivité de l'économie de la province. De plus, le plan de mise en oeuvre doit maximiser les bénéfices sociaux et économiques des politiques d'équité salariale.

La discussion sur les coûts reste nécessairement en grande partie théorique: là où l'on dispose de chiffres, une analyse est effectuée.

A. COÛTS

L'équité en matière de salaire imposera des coûts aux entreprises et aux organismes du secteur public, aux syndicats et au gouvernement. Pour une entreprise[1] ou un organisme, il y aura des coûts associés à la conformité ainsi qu'à la non-conformité. Les premiers comprendront les frais administratifs et les rajustements salariaux. Les employeurs qui ne se conformeront pas à la loi risqueront également des sanctions. Ces coûts doivent être encourus si l'on veut s'attaquer aux disparités salariales dont les femmes sont victimes. Cependant, les stratégies de mise en oeuvre détermineront en partie quand et par qui ces coûts seront assumés.

Les frais administratifs se rapportent au travail nécessaire pour déterminer si le système de rémunération en place satisfait aux exigences de la loi et si les systèmes d'évaluation des emplois doivent être révisés ou remplacés, et aux coûts liés au rajustement des systèmes salariaux. Suivant le modèle et la couverture choisis, les frais administratifs risquent d'être relativement plus élevés pour les petites et moyennes entreprises car elles ne disposent généralement pas de spécialistes des questions de personnel et risquent de ne pas avoir de systèmes codifiés en place.

---

1 On peut interpréter le terme "entreprise" de façon à inclure les organismes du secteur parapublic.

On ne peut que partiellement quantifier ce qu'il en coûtera directement aux entreprises et organismes de l'Ontario pour procéder au rajustement des salaires. Il est difficile de proposer une estimation serrée du coût pour l'économie de l'Ontario tant qu'un modèle particulier n'a pas été choisi et que les modes de mise en oeuvre n'ont pas été adoptés. On pourra revenir à la question des coûts lorsque ces décisions auront été prises.

L'expérience accumulée jusqu'à maintenant dans la fonction publique fédérale indique que le rajustement qui a dû être apporté en une fois au salaire d'un emploi sous-évalué s'est généralement établi aux environs de 2 000 $ à 3 000 $ par personne. Cependant, l'écart salarial est plus important dans le secteur privé que dans le secteur public (38% de toutes les femmes de l'Ontario par rapport à 23% pour les femmes de la fonction publique de l'Ontario). Il se peut donc que les estimations basées sur l'expérience du secteur public restent en dessous des relèvements de salaire requis dans les entreprises du secteur privé.

Les entreprises n'auront pas nécessairement besoin d'assumer l'ensemble des coûts en une seule fois. Une approche à base patronale ou une approche intégrée pourraient prévoir des limites. Au Manitoba, la loi limite l'augmentation du compte de paie à 1% par an, avec un plafond maximum de 4%. Les coûts associés aux salaires sont également déductibles de l'impôt dans le secteur privé.

Ces coûts supposent que les employeurs prennent l'initiative de remédier à la discrimination en procédant à un rajustement en une fois. Ils n'incluent aucun rappel de salaire. Les règlements imposés auxquels pourrait donner lieu l'approche basée sur les plaintes pourraient avoir des conséquences différentes. Suite à une plainte déposée auprès de la Commission canadienne des droits de la personne, les négociations menées avec cette dernière ont abouti, pour les économistes domestiques et les physiothérapeutes, à l'octroi d'un rappel de salaire allant jusqu'à six ans. Pour les économistes domestiques, on prévoit que le règlement s'établira aux environs de 3 912 $ par an et, pour les physiothérapeutes, de 4 605 $ par an.

Le travail le plus complet effectué jusqu'à ce jour est celui que présente Morley Gunderson dans Costing Equal Value Legislation in Ontario.[2] Les critères utilisés proviennent des instances qui ont de l'expérience en la matière. Sur la base de l'application du relèvement salarial typique à un nombre raisonnable d'employés de l'Ontario (400 000 à 1 000 000 de personnes), Gunderson a trouvé que, si le principe de la valeur égale avait été appliqué en 1983, l'ensemble des coûts salariaux aurait probablement augmenté d'entre 1 et 3 milliards de dollars de 1983 (soit de 0,7% à 2% du produit provincial brut). Ni les rappels de salaire ni les mises en oeuvre progressives ne sont inclus dans ces chiffres qui ne tiennent pas compte non plus des frais non liés aux salaires.

Ces estimations représentent les coûts initiaux et non les coûts ultimes. Gunderson estimait que les rajustements initiaux permettraient de supprimer la sous-évaluation des emplois à prédominance féminine en portant la rémunération à un niveau intermédiaire en rapport avec la valeur du travail effectué tel que déterminé par la procédure d'évaluation des emplois. Les salaires n'étaient pas relevés au niveau du taux masculin maximal. De plus, ces estimations ne tiennent pas compte des rajustements qui seraient recherchés dans certains secteurs mixtes et à prédominance masculine. Les emplois en question seraient de valeur équivalente aux emplois à prédominance féminine mais moins bien payés après les rajustements initiaux.

Bien que les coûts ultimes puissent être les mêmes, la méthode de mise en oeuvre déterminera en partie la période sur laquelle ils s'étaleront. L'expérience du fédéral et du Québec semble suggérer que l'application complète prendra beaucoup plus de temps si l'on utilise l'approche basée sur les plaintes que si l'on utilise l'approche à base patronale récemment adoptée au Manitoba. On a rétorqué à cela que l'argument ne tenait peut-être pas car la lenteur du modèle basé sur les plaintes était attribuable en grande partie au manque de compréhension et d'expérience, ce qui ne sera pas le cas en Ontario qui bénéficiera de l'expérience des autres instances.

---

2 Gunderson, Morley, Costing Equal Value Legislation in Ontario (Toronto, ministère du Travail de l'Ontario, 1984). L'estimation des coûts possibles allait d'un minimum de 15 millions de dollars à un maximum de 7,8 milliards suivant les hypothèses choisies, l'estimation la plus probable s'établissant quelque part entre 1 et 3 milliards de dollars.

Pour les étapes intermédiaires, les coûts sont plus difficiles à prévoir. Les entreprises se trouveront confrontées à un choix: miser sur les contrats du gouvernement ou se conformer volontairement. Les choix seront sans doute influencés par les opinions de la direction et le nombre d'employés de sexe féminin en cause. Pour la conformité liée aux contrats, les coûts de l'équité salariale doivent être mis en balance avec l'importance des contrats gouvernementaux. (Le tableau 1 indique le nombre d'employés par niveau de contrat; on ne possède pas de renseignements par sexe.)

NOMBRE D'ENTREPRENEURS PASSANT CONTRAT AVEC LE GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO SELON LE NOMBRE D'EMPLOYÉS ET TOTAL DES CONTRATS — **TABLEAU 1**

Nombre d'employés	Montant cumulatif des contrats				
	50 000 $- 100 000	100 000 $- 200 000	200 000 $- 500 000	500 000 $ ou plus	Total
100 - 200	30	31	18	25	104
200 - 500	17	19	26	24	86
500 ou plus	19	17	19	45	100
TOTAL	66	67	63	94	290

Source: Calculs basés sur les Comptes publics de l'Ontario de 1983/1984.

Dans le cas de la conformité volontaire, le choix dépendra en grande partie des estimations quant au moment où la politique deviendra obligatoire et des avantages évidents que présente la conformité préalable. Les employeurs auraient la possibilité d'étaler les coûts sur un certain nombre d'années pour les adapter à la conjoncture économique. Par contre, le modèle à base patronale pourrait désavantager certaines entreprises au niveau de la concurrence si le calendrier n'est pas synchronisé comme il se doit avec leur cycle d'affaires. S'ils ne se sentent pas clairement obligés de mettre en oeuvre la politique, cependant, les employeurs risquent d'attendre, pour prendre une initiative, d'être tenus par la loi de le faire.

Au moment d'élaborer les modèles appropriés de mise en oeuvre d'une politique d'équité en matière de salaire, il faut tenir compte de la viabilité de l'économie de l'Ontario et de la concurrence sur le marché international.

Dans certaines industries, comme le commerce de détail, les petites et moyennes entreprises sont souvent en concurrence les unes avec les autres. Un modèle de mise en oeuvre qui ferait place à des variations sur la base du nombre d'employés (taille) pourrait modifier l'équilibre entre la part occupée sur le marché par les grandes et les petites entreprises. Une introduction progressive de la mise en oeuvre et un modèle qui ne comporte pas ou guère d'exception, permettraient de limiter ces effets au minimum.

Il faut se préoccuper tout particulièrement de notre situation sur les marchés internationaux et de la concurrence des producteurs du tiers-monde dont la main-d'oeuvre est bon marché. Les compagnies de l'Ontario qui sont en compétition avec d'autres pays devront apporter des modifications à leurs entreprises dans les années qui viennent et améliorer leur productivité en faisant des efforts du côté de la recherche et du développement, de l'innovation technologique et de la formation. De plus, on relaxe actuellement les protections douanières, ce qui aura des conséquences inévitables sur les marchés intérieurs.

Il est également essentiel de veiller à ce qu'une politique d'équité salariale n'ait pas de conséquences néfastes sur l'emploi des femmes. Des études ont montré une augmentation du chômage en rapport avec l'augmentation des salaires qui a résulté de changements salariaux minimaux[3]. On n'est pas sans craindre qu'une politique d'équité en matière de salaire aboutisse à un taux de chômage plus élevé chez les femmes - une conséquence qui, en elle-même, serait discriminatoire. D'autres instances se sont efforcées de réduire ces effets en ayant recours à des rajustements progressifs ou limités.

B. BÉNÉFICES

L'équité en matière de salaire pourrait être une source de bénéfices sociaux et économiques. Par exemple, l'augmentation des salaires qui résultera de la mise en oeuvre de la politique risque d'accroître la productivité des travailleurs touchés qui se sentiront plus justement traités. Cette productivité accrue pourrait contrebalancer au moins en partie l'augmentation des coûts associée au relèvement des salaires.

---

3 Joseph Schaafsma et William D. Walsh, "Employment and Labour Supply Effect on Minimum Wage: Some Pooled Time-Series Estimates from Canadian Provincial Data", Canadian Journal of Economics 16 (février 1983).

L'augmentation des salaires qui résultera de la loi sur l'équité salariale pourrait également amener un ralentissement du taux de renouvellement des employés de sexe féminin, ce qui diminuera les coûts de recrutement et de formation. Les employeurs encourent un certain nombre de frais quasi fixes liés au recrutement, à l'embauche, à la formation et finalement à la cessation de l'emploi. Un ralentissement du renouvellement des employés permettrait d'étaler ces coûts sur une période plus longue.

Les modifications de la distribution professionnelle qui peuvent résulter d'une politique d'équité en matière de salaire pourraient contribuer à réduire l'écart salarial. Au Minnesota, deux ans après que les salaires aient été relevés par une politique d'équité salariale couvrant les employés de l'État, on a découvert que la proportion des femmes dans la population active s'était accrue de 5%. De plus, le nombre de femmes dans les emplois non traditionnels (catégories à prédominance masculine) s'était accru de 19%.[4]

Les augmentations de salaire dans les foyers à faible revenu ont un effet bénéfique sur l'ensemble de la demande. Les foyers à faible revenu dépensent une plus grande proportion de leur revenu que les familles à revenu élevé. Pour beaucoup de familles monoparentales qui ont des femmes à leur tête, tout revenu supplémentaire peut être dépensé en produits essentiels.

Le relèvement du revenu des femmes qui travaillent pourrait contribuer à rendre les services de qualité de garde d'enfants plus abordables. Il faut également mentionner une autre conséquence bénéfique à long terme. Les pensions déterminées sur la base des salaires accrus par la mise en oeuvre du principe d'équité salariale permettront probablement aux personnes âgées de sexe féminin d'être plus autonomes dans les années à venir.

C. BILAN DES CONSÉQUENCES

La mise en oeuvre du principe d'équité en matière de salaire produira un mélange de coûts et de bénéfices économiques et sociaux. Les coûts directs des salaires et de l'administration, ainsi que les effets possibles sur l'emploi, doivent être mis en balance avec l'élimination de la

---

4 Nina Rothchild, Commissaire aux relations avec les employés, État du Minnesota, entrevue, 15 juillet 1985.

discrimination, l'accroissement de la productivité et du pouvoir d'achat et le changement de la stratification professionnelle. Une hausse des coûts salariaux, due à l'élimination des pratiques discriminatoires, pourrait représenter un problème économique pour les entreprises et il est sûr que certaines seraient atteintes plus que d'autres. Le modèle de mise en oeuvre de la politique d'équité en matière de salaire qui sera finalement adopté devra être suffisamment souple pour permettre aux entreprises de faire les ajustements nécessaires, et suffisamment contraignant pour éviter toute remise à plus tard de l'élimination des injustices salariales.

VII. CONCLUSION

Ce Livre vert a examiné la mise en oeuvre d'une politique d'équité en matière de salaire en Ontario à partir d'un certain nombre de perspectives. Il a mis en avant six prémisses fondamentales, suggéré divers modèles et mesures intermédiaires qui pourraient faciliter la mise en oeuvre de la politique, et soulevé un certain nombre de questions qui devront être résolues. L'impact de l'équité salariale sur le processus de négociation collective et sur l'économie provinciale a également été examiné.

Ce document servira à sensibiliser davantage le public à la notion d'équité salariale, à ses objectifs et à sa portée. Les questions d'importance vitale pourront faire l'objet de consultations et de discussions publiques, dans le cadre de l'engagement qu'a pris le gouvernement de mettre en oeuvre cette politique. Il soumet à la discussion générale un grand nombre de questions liées à cette mise en oeuvre, questions qui devront trouver réponse afin de faire du principe d'équité salariale une réalité. Il contribuera à focaliser les débats et les discussions sur le sujet et servira de base à la loi provinciale.

Un Livre vert qui traite d'une question aussi importante et aussi complexe que celle de l'équité en matière de salaire présentera nécessairement un intérêt considérable pour beauçoup de secteurs.

En publiant le Livre vert et en proposant de faire suivre sa publication de consultations publiques, le gouvernement cherche, au moment d'élaborer des stratégies de mise en oeuvre appropriées, à s'assurer la participation et les conseils du monde des affaires et du travail, des groupes de femmes et de tous les secteurs intéressés.

L'éducation du public sur l'équité en matière de salaire contribuera à dissiper les inquiétudes de ceux qui prétendent qu'il s'agit là d'un concept qui n'a jamais été mis à l'essai. D'autres instances, au Canada et dans d'autres pays, ont mis en oeuvre une politique semblable. L'Ontario a la chance de pouvoir tirer avantage de leur expérience et pourra s'en prévaloir d'une façon qui tienne compte des besoins qui lui sont propres en matière de justice économique et sociale.

La disposition qui prévoit que les comparaisons d'emploi devront être effectuées au sein d'un établissement de l'employeur indique que l'on n'envisage pas de fixer des salaires à l'échelle d'un secteur ou de la province, et que les emplois ou les groupes d'emplois seront comparés sur la base de l'évaluation que fera l'employeur de leur valeur, en utilisant dans la plupart des cas sa propre méthode d'évaluation.

On reconnaît évidemment que certaines différences de salaire sont justifiables pour diverses raisons. L'unique stipulation d'une politique d'équité salariale est que le niveau de rémunération d'un homme et d'une femme qui accomplissent un travail d'égale valeur ne doit pas présenter de différence liée au sexe.

On a avancé que la mise en oeuvre d'une politique d'équité salariale modifierait radicalement les méthodes d'établissement des salaires et, plus spécifiquement, que la notion de "valeur inhérente" remplacerait complètement les forces qui jouent actuellement au niveau de l'offre et de la demande. Cet argument semble basé sur une mauvaise compréhension de la notion d'équité salariale et de ce qu'elle cherche à obtenir.

Une politique d'équité en matière de salaire n'exige pas que tous les emplois d'un établissement qui sont jugés être d'égale valeur soient payés de la même manière. Elle cherche à redresser, dans le cadre des pratiques actuelles en matière d'établissement des salaires, la sous-évaluation dont a été victime dans le passé le "travail des femmes". À cet égard, bien que la mise en oeuvre d'une telle politique entraîne le relèvement du salaire attribué au "travail des femmes" au-dessus des taux actuels du marché, elle ne prétend pas que le processus d'établissement des salaires doive s'effectuer dans une complète indifférence à l'égard des forces du marché.

Il ne fait pas de doute qu'équité salariale signifie intervention sur le marché. Il faut cependant remarquer que les forces du marché sont et ont toujours été affectées par les objectifs de justice sociale. Qu'il suffise de citer en exemple les lois sur le salaire minimum, les relations de travail, et la santé et la sécurité au travail qui ont toutes eu un impact sur les salaires.

L'équité en matière de salaire mettra de l'argent dans les mains de ceux qui souffrent actuellement d'injustice économique. Les femmes qui sont les seules pourvoyeurs de revenu et celles dont le salaire est essentiel à la survie de la famille seront mieux à même de subvenir aux besoins de leurs enfants, de s'offrir un logement décent et de se préparer à la retraite.

Ce Livre vert permet au gouverment d'offrir aux Ontariens l'occasion de mieux comprendre la notion d'équité salariale et ses conséquences. Il les invite également à participer à l'élaboration de stratégies de mise en oeuvre qui tableront sur les conséquences positives et réduiront ou éliminerons les effets néfastes possibles d'une telle politique.

Ce Livre vert soulève certaines questions cruciales mais il est certain que d'autres émergeront des discussions publiques qui s'ensuivront et des audiences qui seront tenues dans les différents centres de la province.

Certaines des questions qui se dégagent de ce Livre vert sont les suivantes:

Chapitre III

1. Comment définir de façon appropriée l'établissement d'un employeur? Une telle définition devrait-elle être fondée sur des facteurs géographiques, fonctionnels, corporatifs ou sur une combinaison de plusieurs d'entre eux?

2. Comment la souplesse nécessaire pour faire place aux variations de l'emploi peut-elle être intégrée à une définition valable de la prédominance de l'un ou l'autre sexe?

3. Comment détecter et éliminer les préjugés sexistes des pratiques d'évaluation d'emploi et d'établissement des salaires?

4. Que doivent signifier en pratique les expressions "salaire égal" et "valeur égale"?

5. Quelles exceptions peuvent être permises?

6. Comment les rajustements de salaire peuvent-ils être déterminés et appliqués aux termes d'une politique d'équité en matière de salaire?

Chapitre IV

1. Parmi les modèles de mise en oeuvre du principe d'équité salariale proposés, lequel est approprié? Y a-t-il d'autres possibilités?

2. Tous les employeurs sans exception devraient-ils participer à la mise en oeuvre du principe d'équité en matière de salaire? Si oui, les grands et les petits employeurs devraient-ils être traités exactement de la même façon?

3. Devrait-on prévoir une période d'introduction progressive de la politique d'équité salariale?

4. Un organisme existant pourrait-il être chargé de l'administration de l'équité en matière de salaire ou serait-il plus approprié de faire

Chapitre V

1. Quel serait le rôle le plus approprié que puisse jouer le processus de négociation collective dans la mise en oeuvre du principe d'équité salariale?

Il ne fait pas de doute que bien d'autres questions se poseront avant que soit mis en oeuvre le principe d'équité en matière de salaire. Le gouvernement s'est engagé à mettre en place un processus de consultation publique pour veiller à ce que toutes les opinions soient exprimées, que toutes les questions cruciales trouvent réponse et que toutes les préoccupations valables soient entendues.

Bien que la consultation publique soit importante et qu'il soit essentiel d'examiner attentivement les questions qui se posent pour parvenir à une mise en oeuvre appropriée et efficace, la nécessité de redresser une injustice historique au moyen d'une politique d'équité salariale ne prête pas à discussion.

ANNEXES AU LIVRE VERT

ANNEXES

Page

ANNEXES

ANNEXE 1: PROFIL DU SECTEUR PARAPUBLIC

ANNEXE 1: PROFIL DU SECTEUR PARAPUBLIC

Définition du secteur parapublic

Dans ce document, le secteur parapublic est défini conformément à la Loi de 1983 sur les révisions de la rémunération et des prix dans le secteur public. La loi contient une description de divers groupes comme tous les organismes de la Couronne; toutes les municipalités et tous les conseils locaux, y compris tous les conseils de santé, crèches, commissions de transport et foyers pour personnes âgées municipaux; tous les conseils scolaires, collèges d'arts appliqués et de technologie, universités ou établissements d'enseignement qui reçoivent la majorité de leurs fonds de fonctionnement de la Couronne; tous les hôpitaux, hôpitaux privés, hôpitaux psychiatriques communautaires et sanatoriums; le Musée des beaux-arts de l'Ontario; les sociétés d'aide à l'enfance; et les services d'ambulance.

PROFIL DE GROUPES CHOISIS AU SEIN DU SECTEUR PARAPUBLIC

Groupe	Description	Responsabilité	Soutien provincial 1985-1986
Collèges d'arts appliqués et de technologie	22 collèges	o Chaque collège est une société de la Couronne o Conseil des gouverneurs responsable devant le ministre, doit se conformer aux directives o Ministre responsable devant le gouvernement	Environ 60% du financement total vient de la province
Conseils scolaires	186 conseils scolaires	o Loi sur l'éducation o Financement partagé par la province et la municipalité locale o Budgets soumis au ministère de l'Éducation o Le ministère fixe les objectifs, les programmes-cadres, les exigences en matière de certification des enseignants, etc.	Environ 50,5% du revenu total vient de la province
Hôpitaux publics	220 hôpitaux	o Loi sur les hôpitaux publics o Budgets et états financiers vérifiés soumis au gouvernement	Environ 80% à 85% du revenu total vient de la province
Municipalités	838 municipalités	o La province délègue des pouvoirs par statut aux municipalités o Les conseils municipaux sont responsables devant l'électorat o La Commission des affaires municipales de l'Ontario approuve le financement en capital	Environ 33% du revenu total vient de la province
Universités	21 établissements	o Pour 8 universités, rapport annuel du Conseil au ministre des Collèges et Universités responsable devant le Lieutenant-Gouverneur en conseil o Pour 9 universités, rapport annuel au Lieutenant-Gouverneur en conseil o Pas de rapport prévu dans le cas de 4 établissements	Environ 56,5% du revenu total vient de la province

PROFIL (SUITE)

Groupe	Population active	Taux de syndicalisation
Collèges d'arts appliqués et de technologie	o 13 963 employés à plein temps	o Personnel enseignant et de soutien syndiqué à 100%; les autres personnels non enseignants ne sont pas syndiqués
Conseils scolaires	o 93 217 employés à plein temps o 10 961 employés à temps partiel	o Degré élevé de syndicalisation pour le personnel enseignant et non enseignant
Hôpitaux publics	o 99 732 employés à plein temps o 41 632 employés à temps partiel	o 66% syndiqués
Municipalités	o Dans 374 municipalités ayant fait rapport[2], il y avait 89 746 employés à plein temps	o Taux élevé de syndicalisation sauf dans les modules d'administration et de direction
Universités	o 31 017 employés à plein temps[1]	o Varie suivant l'établissement[3]

1 Pas de données disponibles sur les employés à temps partiel.

2 Données sur 374 municipalités seulement étant donné que la contribution est volontaire.

3 Les données par établissement sont disponibles mais ne sont pas incluses ici pour des raisons d'espace.

ANNEXE 2: PROFIL DU SECTEUR PRIVÉ

ANNEXE 2: PROFIL DU SECTEUR PRIVÉ

Les données industrielles de l'Ontario comprennent habituellement le service public de l'Ontario, le service parapublic et les secteurs réglementés par le gouvernement fédéral ainsi que ce qui est considéré comme constituant le secteur privé. C'est sur ce dernier que porte cette annexe.

Le secteur réglementé par le gouvernement fédéral comprend l'administration fédérale et les bureaux gouvernementaux, les transports interprovinciaux (comme les transports aériens, les pipelines et les chemins de fer), les silos à céréales, toutes les communications et les banques. Ces industries tombent sous le coup des lois fédérales sur le travail, et non des lois provinciales, et ne seraient donc pas touchées directement par les initiatives prises par l'Ontario en matière d'équité salariale.

Le Tableau 1 illustre la distribution des femmes dans les principaux groupes industriels où est employé un nombre considérable de femmes (plus de 10 000). Ces groupes industriels constituent 87% du total de l'emploi féminin dans le secteur privé de l'Ontario. Près de 40% des participants sont employés dans le secteur des services tandis que le commerce et la fabrication comptent ensemble pour 45%. La finance, avec 10%, est également un employeur important. Par contre, les industries primaires, la construction et les transports ont relativement peu d'employés de sexe féminin.

L'emploi féminin rapporté à la taille de l'entreprise est caractérisé par une distribution bimodale. Bien qu'on constate des variations suivant les industries, on peut dire de façon générale que 30% des femmes travaillent dans des entreprises qui emploient moins de 20 employés et 35% dans des entreprises qui en emploient 500 ou plus. Cependant, comme illustré ci-dessous, plus de 50% de l'emploi féminin est concentré dans les trois premières catégories, à savoir des entreprises de moins de 100 employés.

EMPLOI FÉMININ EN ONTARIO SELON LA TAILLE DE L'ENTREPRISE (1982)

Taille de l'entreprise			% de l'emploi féminin	Total cumulatif
0	-	19	30,3	30,3
20	-	49	11,5	41,8
50	-	99	7,4	49,2
100	-	199	6,9	56,1
200	-	599	8,7	64,8
500	+		35,1	100

Source: Estimation du ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie.

On trouvera dans le Tableau 2 une illustration des professions occupées par les femmes dans le secteur privé. Le travail de bureau constitue la part la plus importante, avec 36%, tandis que le secteur des services et celui des ventes comptent ensemble pour 33%. Les professions libérales et la gestion, avec 14%, sont proches du pourcentage des ventes. Les autres professions ont une proportion relativement faible d'employés de sexe féminin.

Par contre, l'emploi masculin est beaucoup plus diversifié en termes de secteurs et de professions. Comme le montre le Tableau 3, l'employeur le plus important des hommes est le secteur de la fabrication (qui vient en troisième lieu pour les femmes) et la proportion des hommes employés dans le secteur des services est inférieure de moitié à la proportion des femmes. La construction, les industries primaires et les entreprises de transport ont une proportion d'emplois masculins proche de 20% - environ trois fois la proportion des femmes.

La principale profession féminine, le travail de bureau, est beaucoup moins importante pour les hommes, comme l'indique le Tableau 4. Les emplois masculins sont répartis relativement uniformément dans les secteurs de la fabrication, des ventes, des professions libérales et de la gestion; ces professions constituent ensemble 56% des emplois masculins. Les professions du secteur primaire, les transports et la construction occupent beaucoup plus d'hommes que de femmes.

En l'absence de renseignements sur la valeur des emplois, l'analyse préliminaire indique que l'équité salariale à l'égard des femmes aura l'impact suivant aux niveaux industriel et professionnel.

a) Impact industriel:

On prévoit que les secteurs où un nombre significatif d'emplois féminins pourront être comparés à des emplois masculins comprendront: le commerce spécial, les transports, le commerce de gros, les assurances, les divertissements, les services relatifs à la gestion des affaires, les services personnels, le logement et l'alimentation et les services divers.

b) Impact professionnel:

Les femmes peuvent escompter des bénéfices dans le domaine du travail de bureau et des services personnels. Environ la moitié des femmes qui travaillent dans la fabrication et l'assemblage des textiles ont des chances de bénéficier d'une loi sur l'équité en matière de salaire.

TABLEAU 1

EMPLOI FÉMININ PAR SECTEUR
ONTARIO, 1981

TRANSPORT, COMMUNICATIONS ET AUTRES SERVICES 2%

COMMERCE

FABRICATION

27,7%

17,1%

INDUSTRIES PRIMAIRES 3,3%

FINANCE 10,1%

38,5%

CONSTRUCTION 1,3%

COMMUNAUTÉ, AFFAIRES ET SERVICES PERSONNELS

SOURCE: CALCULS DE STATISTIQUE CANADA, RECENSEMENT DE 1981

TABLEAU 2

EMPLOI FÉMININ PAR PROFESSION
ONTARIO, 1981

TRAVAIL DE BUREAU 36,2%

MANUTENTION 1,9%

GESTION ET PROFESSIONS LIBÉRALES 14,1%

CONSTRUCTION 0,2%

OPÉRATEURS D'ÉQUIPEMENTS DE TRANSPORT 0,8%

VENTES 15,1%

FABRICATION 8,3%

AGRICULTURE, PÊCHES, FORÊTS ET MINES 3,1%

AUTRE 2,3%

SERVICES 18%

SOURCE: CALCULS DE STATISTIQUE CANADA, RECENSEMENT DE 1981

TABLEAU 3

EMPLOI MASCULIN PAR SECTEUR
ONTARIO, 1981

FABRICATION

SPORT, COMMUNICATIONS ET AUTRES SERVICES 4,6%

29,8%

INDUSTRIES PRIMAIRES 6%

24,6%

COMMERCE

21%

COMMUNAUTÉ, AFFAIRES ET SERVICES PERSONNELS

FINANCE 5,4%

CONSTRUCTION 8,6%

SOURCE: CALCULS DE STATISTIQUE CANADA, RECENSEMENT DE 1981

TABLEAU 4

EMPLOI MASCULIN PAR PROFESSION
ONTARIO, 1981

TRAVAIL DE BUREAU 7,2%

CONSTRUCTION 7,7%

MANUTENTION 2,7%

GESTION ET PROFESSIONS LIBÉRALES

VENTES

18,7%

14,4%

AUTRES 4,7%

OPÉRATEURS D'EQUIPEMENTS DE TRANSPORT 5,5%

9%

23,3%

SERVICES

AGRICULTURE, PÊCHES, FORÊTS ET MINES 6,8%

FABRICATION

SOURCE: CALCULS DE STATISTIQUE CANADA, RECENSEMENT DE 1981

ANNEXE 3: LES FEMMES DANS LA POPULATION ACTIVE

ANNEXE 3: LES FEMMES DANS LA POPULATION ACTIVE

DONNÉES FONDAMENTALES: ONTARIO, CANADA, 1984

	Ontario	Canada
Nombre de femmes dans la population active	2 026 000	5 231 000
Taux de participation des femmes	57,0%	53,5%
Pourcentage féminin de tous les travailleurs	43,4%	42,2%
Nombre de femmes travaillant à temps partiel	481 000	1 200 000
Nombre de femmes travaillant à plein temps	1 351 000	3 433 000
Pourcentage féminin de tous les travailleurs à temps partiel	71,4%	71%
Pourcentage féminin de tous les travailleurs à plein temps	37,9%	36,9%
Pourcentage féminin de tous les travailleurs au chômage	45,9%	42,7%
Taux de chômage féminin	9,6%	11,4%
Écart salarial (1982) (travailleurs à plein temps)	62,2%	64%

DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES

a) Population active

- La taille de la population active féminine est passée de 1,6 million en 1977 à plus de 2 millions en 1984 - soit de 39,6% à 43,4% de tous les travailleurs.

- Les femmes constituaient 34,1% de tous les emplois à plein temps en 1977 et 37,9% en 1984.

- La proportion des femmes dans les emplois à temps partiel est demeurée à peu près constante - elles constituaient 71,6% et 71,4% de tous les employés à temps partiel en 1977 et 1984 respectivement.

- L'emploi à temps partiel en pourcentage de l'emploi féminin total est à la hausse - de 23,5% en 1977 à 26,3% en 1984.

- L'emploi à temps partiel a également augmenté chez les hommes - de 6% de l'emploi masculin total à 8%.

b) Taux de participation

- Le taux de participation des femmes à la population active est passé de 49,8% en 1977 à 57% en 1984.

- En 1977, 60,3% des femmes entre 25 et 44 ans faisaient partie de la population active; en 1984, leur taux de participation était passé à 73,7%.

Éducation

- Les femmes sont de mieux en mieux éduquées. En fait, les tendances récentes indiquent qu'au cours des 15 dernières années, le nombre de femmes ayant fréquenté l'université et obtenu un diplôme de deuxième ou troisième cycle a augmenté beaucoup plus rapidement que ne l'indiquent les chiffres comparables pour les hommes. La proportion des effectifs étudiants féminins des programmes d'éducation offerts à tous les niveaux n'a pas cessé d'augmenter. Par exemple, entre 1970 et 1980, les effectifs féminins à plein temps des programmes de maîtrise, en pourcentage des effectifs totaux, sont passés de 24% à 41%, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Effectifs féminins à plein temps en pourcentage des effectifs totaux à plein temps des universités ontariennes par cycle d'études Années choisies, 1970-1982

Année universitaire	Premier cycle	Maîtrise	Doctorat
1970-1971	36%	24%	16%
1975-1976	43%	30%	25%
1980-1981	46%	40%	32%
1982-1983	46%	41%	33%

Source: Ministère des Collèges et Universités de l'Ontario
Système d'information sur la clientèle des universités.

GAINS:

- Depuis 1977, l'écart entre le salaire annuel moyen des travailleurs à plein temps de sexes masculin et féminin a diminué.

- Les femmes gagnaient 60,9% du salaire des hommes en 1977 et 62% en 1982.

- Cependant, l'écart était plus faible en 1979 où les femmes gagnaient 63,5% du salaire des hommes.

Salaire annuel moyen, travailleurs à plein temps

	Hommes	Femmes	Différence en dollars	F en % de M
1977	16 519	10 064	6 455	60,9%
1979	18 813	11 952	6 861	63,5%
1981	23 305	14 682	8 623	63%
1982	25 562	15 910	9 652	62,2%

ANNEXE 4: AUTRES INSTANCES

ÉQUITÉ SALARIALE - INSTANCES CANADIENNES

	LOI	PORTÉE	MODÈLE ET ORGANISME
CANADA (FÉDÉRAL)	Loi canadienne sur les droits de la personne (1978)	Secteur public fédéral, sociétés de la Couronne et compagnies du secteur privé réglementées par le gouvernement fédéral	Modèle basé sur les plaintes: Commission des droits de la personne
MANITOBA	Pay Equity Act (1984)	Secteurs public et parapublic (à l'exception des municipalités et conseils scolaires)	Modèle à base patronale Bureau de l'équité salariale (veille à la conformité et peut référer les conflits non résolus à l'adjudication)
QUÉBEC	Charte des droits et libertés de la personne (1976)	S'applique à tous les employeurs des secteurs public et privé	Modèle basé sur les plaintes: Commission des droits de la personne

ÉQUITÉ SALARIALE - INSTANCES CANADIENNES

	DÉFINITION DE "VALEUR" (CRITÈRES/FACTEURS)	COMPARABILITÉ	DÉFINITION DE LA PRÉDOMINANCE DE L'UN OU L'AUTRE SEXE
CANADA (FÉDÉRAL)	Ensemble des compétences, responsabilités, efforts et conditions de travail (le système doit être quantitatif sans préjugés sexistes et porter sur tout l'établissement)	Comparaison possible entre hommes et femmes et femmes et hommes au niveau des professions et des employés	D'après les directives proposées: La prédominance d'un sexe s'établit à 70%+ groupes de 100 60%+ groupes de 100 à 500 55%+ groupes de 500 (On entend par groupes les groupes professionnels)
MANITOBA	Ensemble des compétences, responsabilités, efforts et conditions de travail	Comparaison limitée aux employés de sexe féminin ou aux professions à prédominance féminine	Prédominance masculine/féminine = 70% ou plus dans les catégories où il y a 10 ou plus de titulaires; dans les autres, prédominance établie par négociation ou à définir dans les règlements
QUÉBEC	Travail "équivalent" signifie salaire égal pour travail égal, travail essentiellement semblable et travail d'égale valeur	Les comparaisons ne sont pas limitées à un sexe	Non défini dans les règlements ou les directives

ÉQUITÉ SALARIALE - INSTANCES CANADIENNES

	DÉFINITION DE "ÉTABLISSEMENT"	FACTEURS RAISONNABLES JUSTIFIANT LES DIFFÉRENCES DE SALAIRE	INTRODUCTION PROGRESSIVE/ RAPPEL DE SALAIRE	LIMITE MONÉTAIRE
CANADA (FÉDÉRAL)	Actuellement, l'établissement est défini géographiquement. Les directives proposées le définissent fonctionnellement - en référence aux pratiques en matière de rémunération et de personnel	Différents niveaux de performance: - Ancienneté - Salaire étoilé - Travaux imposés aux termes de la réhabilitation - Procédure de rétrogradation - Formation temporaire - Pénurie de main-d'oeuvre - Changement dans le travail accompli	Loi canadienne sur les droits de la personne adoptée en juillet 1977; deuxième partie entrée en vigueur le 1er mars 1978. Période d'un an avant qu'une plainte puisse être déposée	Aucune
MANITOBA	La loi définit les expressions: fonction publique, société de la Couronne et agence extérieure	Des facteurs justifiant des différences de salaire peuvent faire l'objet de négociations	Échéance fixée pour l'accomplissement de l'évaluation des emplois, la négociation avec les syndicats (2 ans), et la mise en oeuvre (4 ans), secteur public 1 an avant secteur parapublic	Pas plus de 1% du compte de paie par an pendant 4 ans
QUÉBEC	L'article 19 de la Charte fait référence au "même lieu", mais ceci n'est pas limité au même espace géographique	Les différences fondées sur les critères suivants ne sont pas discriminatoires si elles sont applicables à tout le personnel: - Expérience - Ancienneté - Années de service - Mérite - Productivité - Temps supplémentaire	Est entré en vigueur pour les deux secteurs lors de la proclamation en juin 1975	Aucune

ÉQUITE SALARIALE - INSTANCES AMÉRICAINES ET BRITANNIQUES

	LOI	PORTÉE	MODÈLE ET ORGANISME
MINNESOTA	State Government Pay Equity Act (1982) Local Government Pay Equity Act (1984)	Secteur public et secteur para-public (c.-à-d. État et gouvernements locaux et conseils scolaires)	Modèle à base patronale: Fonds affectés par l'État négociés dans le cadre du processus de négociation collective
IOWA	Comparable Worth Appropriation Act (1984)	Fonctionnaires de l'État	Modèle à base patronale: (semblable au Minnesota) les employés non syndiqués reçoivent les mêmes rajustements que les employés syndiqués
GRANDE-BRETAGNE	Equal Pay Act (1979; amendée en 1983)	Employés des secteurs public et privé	Modèle basé sur les plaintes: Si la conciliation échoue, les plaintes sont portées devant un tribunal industriel

ÉQUITÉ SALARIALE - INSTANCES AMÉRICAINES ET BRITANNIQUES

	DÉFINITION DE "VALEUR" (CRITÈRES/FACTEURS)	COMPARABILITÉ	DÉFINITION DE LA PRÉDOMINANCE DE L'UN OU L'AUTRE SEXE
MINNESOTA	Valeur basée sur le système Hay: savoir-faire, résolution des problèmes, responsabilités et conditions de travail	Les comparaisons entre professions peuvent se faire de femmes à hommes et d'hommes à femmes	Groupes à prédominance masculine = 80% d'hommes Groupes à prédominance féminine - 70% de femmes
IOWA	Valeur basée sur l'étude JE effectuée par Arthur Young - système de 12 points et 8 niveaux	Les comparaisons entre les professions peuvent se faire entre femmes et hommes et hommes et femmes	Groupes à prédominance masculine ou féminine = 70 %
GRANDE-BRETAGNE	Valeur non définie dans la loi, cependant doit être basée sur une étude analytique des évaluations d'emploi	Comparaisons possibles entre femmes et hommes et hommes et femmes	Non spécifiée dans la loi ou les directives: la prédominance d'un sexe est décidée au coup par coup et les tendances passées peuvent être prises en considération

ÉQUITÉ SALARIALE - INSTANCES AMÉRICAINES ET BRITANNIQUES

	DÉFINITION DE "ÉTABLISSEMENT"	FACTEURS RAISONNABLES JUSTIFIANT LES DIFFÉRENCES DE SALAIRE	INTRODUCTION PROGRESSIVE/ RAPPEL DE SALAIRE	LIMITE MONÉTAIRE
IINNESOTA	Ne s'applique pas	L'équité salariale est établie comme essentielle mais non comme l'unique facteur de détermination des salaires (ce qui permet aux forces du marché de jouer)	Période d'introduction progressive de 4 ans pour les employés de l'État et des gouvernements locaux	Maximum de 4% du compte de paie annuel de l'État - ou de 1% par an pendant une période de 4 ans
IOWA	Ne s'applique pas	Non spécifiés dans la loi	Introduction progressive en 3 étapes devant s'achever en 1987 Les employés ayant reçu un avancement au mérite bénéficieront d'un rajustement de salaire avant les autres employés de l'État	24 millions de dollars ont été affectés jusqu'ici au rajustement des salaires
RANDE-RETAGNE	Établissement défini comme les entreprises appartenant au même employeur (ou à un employeur associé) où les emplois comparés sont soumis aux mêmes termes et conditions d'emploi	L'employeur doit prouver qu'une différence matérielle réelle (par ex. le lieu de travail) ou qu'un facteur matériel (par ex. différence de paie due à une pénurie de main-d'oeuvre) est responsable de la différence de salaire	Pas d'introduction progressive Les rappels de salaire peuvent être accordés pour un maximum de 2 ans avant la date où la plainte a été déposée	Aucune

ANNEXE 5: ÉTUDE DES PRATIQUES EN MATIÈRE D'ÉVALUATION DES EMPLOIS ET D'ADMINISTRATION DES SALAIRES

Une étude des pratiques des employeurs du secteur privé et du secteur parapublic de l'Ontario en matière d'évaluation des emplois et d'administration des salaires a été effectuée pour le compte de la Direction générale de la condition féminine. Cette étude avait pour objet de recueillir des renseignements et des opinions en rapport avec le Livre vert auprès d'employeurs-clés à haute visibilité par le biais de discussions approfondies. Les données ainsi recueillies ont été complétées par les renseignements fournis par deux sondages plus importants effectués par la poste.

Les échantillons choisis pour le sondage ne prétendent pas servir d'échantillon statistiquement représentatif et l'on n'a pas non plus l'intention de généraliser les données ainsi réunies pour les appliquer à tous les employeurs de l'Ontario.

L'Annexe 5 contient le rapport complet de l'expert-conseil.

ANNEXE 5:

ÉTUDE DES PRATIQUES DES EMPLOYEURS DU SECTEUR PRIVÉ ET DU SECTEUR PARAPUBLIC DE L'ONTARIO EN MATIÈRE D'ÉVALUATION DES EMPLOIS ET D'ADMINISTRATION DES SALAIRES

Introduction

Ce rapport présente les résultats d'un sondage basé sur des entrevues avec trente employeurs de l'Ontario représentant le secteur privé et le secteur parapublic. L'échantillon est représentatif de diverses catégories du secteur privé ainsi que du secteur des collèges, des services publics et des municipalités. Les participants ont été choisis au hasard parmi les principaux groupes d'emplois.

L'étude avait pour but de recueillir des renseignements relativement détaillés sur les pratiques en matière de description d'emploi, d'évaluation des emplois et d'administration des salaires d'un petit échantillon d'employeurs-clés de l'Ontario, renseignements qui serviraient de cadre à l'étude des questions soulevées par le Livre vert. Les participants ont également été interrogés sur les stratégies de mise en oeuvre du principe de valeur égale et sur leurs préoccupations à ce sujet.

Le nombre d'employés des organismes participant au sondage avait tendance à être important, allant de moins de 1 000 à 50 000 au niveau national. Un précédent sondage sur l'évaluation des emplois effectué auprès de 164 employeurs à travers le Canada par le ministère fédéral du Travail (1984) avait également porté sur les petites et moyennes entreprises et ces renseignements ont été pris en considération au moment de formuler les orientations et les conclusions générales. Une autre source d'informations utilisée dans ce rapport est le sondage sur la planification de la rémunération effectué par Sibson and Company.

La grille d'entrevue faisait porter la discussion sur les sujets suivants:

- les descriptions d'emploi: leur nature et leur date de formulation;

- la présence et le type de plans d'évaluation des emplois. (La définition du type de plan était conforme à la définition fédérale. Voir

- la participation des syndicats aux descriptions et aux évaluations d'emploi;

- le dépistage des risques possibles de discrimination sexiste dans les plans;

- les pratiques en matière d'administration des salaires;

- la mise en oeuvre du principe d'égale valeur et les problèmes que cela pose.

(On trouvera la grille à l'Annexe A.) Outre les réponses données oralement, de nombreux participants ont fourni des échantillons du matériel utilisé pour les descriptions et les évaluations d'emploi et des copies des conventions collectives.

Étant donnée la taille de l'échantillon étudié, les résultats ne sont pas ventilés par catégorie industrielle. (Voir les statistiques à l'Annexe C.) Ceci n'aurait pas d'utilité pratique dans le cadre d'une discussion plus vaste et risquerait d'identifier certains des participants. Cependant, les problèmes qui se posent dans le secteur privé et le secteur parapublic sont définis et examinés.

Les principaux résultats du sondage sont présentés sous forme tabulaire accompagnés de commentaires abrégés. Les questions centrales qui se sont dégagées ont été identifiées et sont réunies et présentées dans le texte.

Le sondage portait principalement sur les faits et considérations clé suivants.

Descriptions d'emploi:

Tableau 1: Usage des descriptions d'emploi

Postes couverts:	La plupart	Beaucoup	Limités
Nombre d'entreprises N=	20	8	2

Tableau 2: Satisfaction devant le processus actuel de description d'emploi

Nombre d'entreprises N=	Oui	Non
	16	14

Tableau 3: Tentatives de changement

	Oui	Non
Changements au cours des 3 dernières années	N= 6	8
Changements prévus dans l'année qui vient	N= 12	18

Commentaire:

- Toutes les entreprises interrogées disposaient de descriptions d'emploi pour au moins certains emplois.

- Deux-tiers disposaient de descriptions d'emploi pour la plupart des emplois.

- Le degré d'insatisfaction à l'égard du processus de description d'emploi était élevé. Il s'agissait parfois de groupes professionnels spécifiques et parfois d'une préoccupation d'ordre général.

- 40% des entreprises envisageaient d'apporter des changements au processus de description d'emploi au cours de l'année qui vient. 20% avaient effectué des changements au cours des années précédentes.

- Les descriptions d'emploi semblent faire l'objet d'une activité continue qui donne lieu à des révisions ou à des expansions.

Considérations qualitatives:

Les descriptions d'emploi différaient au niveau du contenu, de la longueur et du processus utilisé. Certaines portaient strictement sur les résultats alors que d'autres comprenaient des références aux conditions d'emploi et aux facteurs environnementaux. Certaines étaient des vues d'ensemble très générales alors que d'autres détaillaient les activités spécifiques. Beaucoup avaient été écrites au départ par le titulaire de poste, d'autres par les superviseurs et d'autres encore par un analyste des emplois attaché

à la compagnie. Certaines faisaient partie des statuts de l'établissement. Bien que des dispositifs de contrôle aient été intégrés dans un grand nombre de systèmes, on notait aussi dans certains cas une latitude considérable qui permettait au titulaire d'introduire des caractéristiques spécifiques et individuelles.

Le processus de mise à jour variait de façon considérable, et s'effectuait en grande partie suivant les besoins. Étant donné la réorganisation en cours, on assiste à une demande croissante de révision des descriptions d'emploi.

Valeurs organisationnelles et façon dont elles se réfléchissent dans les systèmes d'évaluation des emplois:

Tableau 4: Conformité entre les valeurs de la compagnie et l'évaluation des emplois

	Élevée	Moyenne	Aucune
Nombre d'entreprises faisant rapport	12	3	15

- Un nombre important d'entreprises (50%) ont signalé qu'il n'existait pas de rapport entre les valeurs de la compagnie et l'évaluation des emplois.

- Un groupe légèrement inférieur mais cependant significatif (40%) a spécifiquement aligné les deux.

- Un grand nombre des personnes interrogées avaient de la difficulté à identifier les valeurs de la compagnie.

- Celles qui ont identifié ces valeurs ont vu un rapport plus important entre les valeurs de la compagnie et l'évaluation de la performance.

Types d'évaluation d'emploi:

Quatre-vingt pour cent des organisations touchées par le présent sondage avaient plus de 3 000 employés, la plupart des entreprises du secteur privé ayant des établissements dans au moins une autre province. Bien que le nombre de leurs employés puisse être inférieur à 3 000 en Ontario, leurs systèmes de rémunération étaient nationaux. Le sondage du ministère du

Tableau 5: Représentation du sondage du ministère du Travail selon le nombre d'employés

Nombre d'employés	Petit (-200)	Moyen (-1000)	Grand (-5000)	Total
Nombre de compagnies	80	60	24	164

La taille de la population d'employés a une influence marquée sur le type de système d'évaluation des emplois adopté, les systèmes de points étant infiniment plus courants dans les grandes et moyennes entreprises. Dans les petites entreprises, le système d'évaluation le plus souvent utilisé est le classement.

Tableau 6: Types de plan d'évaluation des emplois dans l'échantillon étudié

Système de points	N= 26
Comparaison des différents facteurs	5
Niveau de difficulté	6
Classement	2
Autre	2

Commentaires:

- Une seule entreprise disposait d'un seul plan d'évaluation pour tous les emplois, lequel était divisé en deux sections.

- Certaines entreprises ne disposaient que d'un seul plan d'évaluation des emplois, lequel couvrait un nombre limité d'emplois, par ex. les fonctions directoriales. D'autres emplois n'étaient pas soumis à un système d'évaluation des emplois.

- 25% des entreprises étudiées disposaient de plus de trois plans d'évaluation des emplois.

- Un grand nombre des groupes couverts par les négociations collectives n'étaient pas soumis aux plans d'évaluation des emplois.

Tableau 7: Sondage sur l'évaluation des emplois du ministère du Travail - Plans en vigueur suivant le type d'employeur et la taille de l'entreprise

	Taille de l'employeur (nombre d'employés) Petit 50-199	Moyen 200-999	Grand 000-4999	Total
Types de plan				
Classement	13	15	4	32
Niveau de difficulté	7	8	6	20
Comparaison des différents facteurs	8	8	2	18
Système de points	6	17	20	43
Total des types ci-dessus	**34**	**48**	**31**	**113**
Autres types de plan	1	1	0	2
Plans non identifiés	10	14	1	25
Total des plans signalés	**45**	**63**	**32**	**140**
Nombre de compagnies faisant mention de plans	40	43	16	99
Nombre de compagnies ne faisant pas mention de plans	40	17	8	65
Total des compagnies	80	60	24	164

Remarques:

1. Les entreprises plus importantes ont tendance à utiliser des plans d'évaluation des emplois plus sophistiqués. Les systèmes de classement (voir l'Annexe B) sont généralement considérés les moins sophistiqués; viennent ensuite les évaluations suivant le niveau de difficulté. Les plans les plus complets sont les systèmes de comparaison des différents facteurs et d'évaluation par points et, comme ils sont quantitatifs, ils ont des chances d'être acceptables pour la mise oeuvre du principe de salaire égal pour un travail de valeur égale, dans la mesure où ils correspondent aux critères relatifs à la valeur et sont exempts de tout préjugé sexiste.

2. 88% des plans fondés sur le classement sont répartis plus ou moins également parmi les petites et moyennes compagnies.

3. De même, les plans basés sur le niveau de difficulté et la comparaison des différents facteurs se présentent de façon plus ou moins uniforme, souvent chez les employeurs de petite et moyenne catégories et moins souvent dans les compagnies plus importantes.

4. Les systèmes de points sont beaucoup utilisés par les employeurs dans les moyennes et grandes entreprises (86%).

5. Chez les petits employeurs, 38% des plans sont basés sur le classement et 18% sur un système de points.
   Dans les grandes entreprises, 13% des plans reposent sur le classement et 64% sur un système de points.

Commentaire:

- Les résultats correspondent à ceux du présent sondage en ce sens que les employeurs plus importants ont plus de chances d'avoir des systèmes d'évaluation des emplois plus sophistiqués.

- Le recours aux systèmes de classement est plus fréquent dans les entreprises plus petites.

Remarque: On trouvera à l'Annexe D une discussion des résultats du sondage Sibson.

Tableau 8: Type de plan suivant les groupes professionnels couverts

	Gestion	Bureau Admin./Ventes	Prof. lib. scientifiques	Opér.
Système de points	20	14	18	3
Comparaison des facteurs	5	5	5	5
Niveau de difficulté	2	3		6
Classement		1		1
Autre	2		3	2

Commentaire:

- C'étaient les groupes de gestion qui avaient le plus de chances d'être couverts par des systèmes de points.

- Le groupe des services opérationnels avait moins de chances d'être couvert par des plans d'évaluation des emplois que les autres groupes. Dans bien des cas, les salaires étaient négociés ou fixés par approximation avec les groupes ayant fait l'objet de négociations.

- Certains groupes particuliers faisaient l'objet d'une détermination individuelle de la valeur.

Considérations qualitatives:

Les organisations majeures utilisent souvent des systèmes d'évaluation des emplois mis au point par de grands cabinets-conseils. Ce sont souvent des systèmes de points relativement sophistiqués. Dans la mesure où les facteurs pris en compte et la mise en application sont exempts de préjugés, ils devraient satisfaire aux conditions de mise en oeuvre du principe d'égale valeur. Ceci dit, un problème demeure au niveau des conditions de travail. Ces systèmes insistent particulièrement, en effet, sur les exigences physiques des emplois et sur les conditions de travail habituellement attribuées aux emplois "masculins". Il en résulte une omission des sous-facteurs habituellement caractéristiques du travail "féminin" qui, combinée à l'importance accordée aux exigences physiques des emplois "masculins", a un effet limitatif sur la valeur attribuée aux emplois féminins.

D'autres facteurs et sous-facteurs étaient assignés différemment aux emplois "masculins" et "féminins" dans les documents étudiés par le sondage. Les facteurs plus abstraits considérés de grande valeur n'apparaissaient pas lorsqu'il s'agissait du travail de bureau et de secrétariat.

Dans certains cas, le langage utilisé dans les descriptions d'emploi et, à un moindre degré, dans les plans d'évaluation des emplois est différent suivant qu'il s'agit d'emplois "masculins" ou "féminins".

Tentatives de changement

Tableau 9: Tentatives de changement des plans d'évaluation des emplois

	Oui	Non
Changements au cours des 3 dernières années	5	11
Changements prévus l'année prochaine	9	21

Commentaire:

- Un peu moins de 30% des entreprises étudiées projettent des changements ou des extensions de leur système d'évaluation des emplois au cours de l'année qui vient.

- 18% ont introduit des changements au cours des trois dernières années.

- L'activité dans ce domaine reste importante bien qu'elle ne soit pas aussi marquée que dans celui de la description d'emploi.

Participation des syndicats

Tableau 10: Participation des syndicats à la description et à l'évaluation des emplois.

	Oui	Non	N/A
Description d'emploi	7	13	10
Évaluation des emplois	9	11	10

Commentaire:

- La participation des syndicats à l'évaluation des emplois est presque équitablement distribuée dans les entreprises participantes. Cependant, leur intervention varie du minimum (la possibilité de faire un grief) à une participation assez complète.

- La participation officielle au processus de description d'emploi est légèrement moins importante.

- Dans certaines organisations, les syndicats ou bien n'existent pas ou

- Dans l'étude effectuée par le ministère du Travail, 37% des plans avaient été élaborés conjointement. Ceci variait suivant le type de plan: c'est la comparaison des différents facteurs qui présentait la participation la plus élevée suivie par les "autres" systèmes et le classement.

- Le ministère du Travail de l'Ontario a trouvé que 34% des conventions analysées contenaient une disposition quelconque en matière d'évaluation et de classification des emplois.

- Dans certains cas, les emplois "masculins" et "féminins" étaient négociés par des syndicats séparés alors qu'ailleurs ils relevaient de la même section locale du même syndicat.

Considérations qualitatives:

La participation des syndicats au processus d'évaluation des emplois affecte la responsabilité aux termes de la loi sur l'équité en matière de salaire. Outre le principe de la valeur égale, elle pose la question du type de plan utilisé dans les différentes sections locales et les différents syndicats d'un même établissement, et de leur effet sur le processus, d'un employeur à l'autre.

Administration des salaires:

Tous les employeurs interrogés utilisent divers indicateurs de marché pour établir les salaires de tous les groupes d'employés. Les groupes étudiés fixent tous leur position sur le marché au-dessus de la moyenne, la plupart se situant au troisième quantile ou juste en-dessous.

Les autres formes de rétribution s'étalaient en valeur entre 20% et 40% de la rémunération en espèces lorsque les congés payés étaient inclus. Il y avait une différence notable entre les organisations du secteur privé et du secteur public, les premières incluant un certain nombre de primes, de systèmes d'achat d'actions et de remises outre les dispositions relatives à la santé, l'invalidité et la retraite.

La plupart des entreprises du secteur privé et un certain nombre des organismes du secteur public avaient des systèmes de salaire au mérite. Au cours des dernières années, leur valeur avait souffert de la conjoncture économique.

Une des grandes questions soulevées par le principe de la valeur égale concerne les écarts de salaire entre emplois "masculins" et "féminins" issus des négociations collectives. Dans une entreprise, le même syndicat avait négocié un salaire de départ pour le personnel d'entretien et pour les dactylos qui présentait une différence de 144 $ par semaine. Dans cette entreprise, le salaire de départ des travailleurs manuels était immédiatement inférieur à 13 $ de l'heure.

Un autre problème touche le traitement salarial des employés à temps partiel qui recevaient un salaire inférieur et jouissaient de moins d'avantages dans un certain nombre d'entreprises.

Enfin, dans certaines organisations du secteur public où les salaires sont négociés pour certains groupes à l'échelle de la province, l'écart salarial qui sévit dans une entreprise a des conséquences sur l'ensemble de la province et affecte donc directement toutes les autres entreprises.

Considérations liées au principe de la valeur égale

Climat:

Sur les trente entreprises interrogées, seulement trois ont réagi de façon résolument négative à la notion de valeur égale. Les autres voyaient la chose de façon positive mais certaines n'envisageaient pas sa mise en oeuvre et ses conséquences sans de graves inquiétudes. La moitié des participants avaient évalué leur position en matière de valeur égale. Ceci était plus fréquent dans les organismes publics.

Un petit groupe de participants ont fait savoir qu'ils estimaient que le gouvernement devrait agir et régler la situation sans plus tarder. Le groupe le plus important a indiqué qu'il n'hésiterait pas à se conformer à la loi si celle-ci était adoptée.

Dans le récent sondage de Sibson, 8,7% des compagnies ont indiqué qu'elles avaient mis en oeuvre des changements en application du principe de valeur égale et 11,7% envisageaient de le faire. 74% des répondants au sondage actuel estimaient qu'ils étaient en mesure d'adopter ce principe.

Tous les participants au sondage se sont dits inquiets par les conséquences sur le marché de la politique d'équité en matière de salaire. Ils se référaient à la fois aux coûts financiers spécifiques et à la capacité d'attirer et de conserver les employés. Dans le premier cas, la question de la compétitivité de l'entreprise d'une part et, à plus grande échelle, de la responsabilité nationale et internationale venait s'ajouter à la question de la survie économique de l'entreprise individuelle.

Les écarts de salaires régionaux posaient aussi assez souvent un problème et des inquiétudes ont été exprimées touchant l'effet des rajustements artificiels sur une région géographique donnée et sur la relativité parmi les groupes professionnels.

Au nombre des effets secondaires possibles, certains craignaient qu'une loi sur le principe d'égale valeur n'entraîne la mise en place d'une bureaucratie administrative pesante avec son cortège de paperasse et d'ingérence. On avait tendance à donner la préférence à une approche participative plus souple.

Tous les employeurs touchés ont soulevé la question de l'impact sur le processus de négociation collective.

Les ressources et le temps étaient également jugés critiques pour l'efficacité de la mise en oeuvre.

Mise en oeuvre:

Environ la moitié des entreprises étudiées ont indiqué qu'elles procéderaient à une révision des systèmes en place une fois la loi adoptée. Le reste ne savait pas vraiment où commencer et a exprimé l'opinion que le gouvernement devrait offrir son aide. Les trois-quarts des personnes interrogées estimaient qu'il était essentiel que la loi soit introduite par étapes et la période la plus souvent citée était de 2 à 3 ans. Deux entreprises mises à part, toutes estimaient qu'il ne devrait pas y avoir d'exceptions; les autres s'inquiétaient pour les petites organisations et celles qui connaissent des difficultés financières. L'opinion générale était que l'introduction progressive pouvait permettre de palier ces problèmes.

Résumé

- La plupart des entreprises qui ont répondu à ce sondage, au sondage du ministère du Travail et au sondage Sibson disposaient d'une certaine forme d'évaluation des emplois pour certains groupes d'employés.

- Les systèmes de points, qui peuvent facilement être adaptés à l'évaluation de la valeur égale, sont fréquemment utilisés pour les groupes de gestion et d'administration.

- Les entreprises importantes disposaient généralement de systèmes plus sophistiqués.

- Des descriptions d'emploi étaient utilisées dans la plupart des entreprises mais donnaient lieu à un degré d'insatisfaction considérable.

- Les entreprises ont indiqué que l'examen et la révision des plans de description et d'évaluation des emplois faisaient l'objet d'une activité considérable.

- Un grand nombre des entreprises étudiées se penchaient déjà sur les questions de valeur égale et certaines avaient déjà pris des dispositions en la matière ou avaient l'intention d'en prendre au cours de l'année suivante.

- Les entreprises dotées de syndicat s'inquiètent de l'impact du principe de la valeur égale sur le processus de négociation collective et sur le développement et la mise en place de plans d'évaluation des emplois.

- L'administration des salaires est un facteur important pour le marché et les grands employeurs visent haut dans ce domaine.

- Les "autres" aspects de la rémunération comptent pour 20% à 43% de la rétribution totale.

- Relativement à la mise en oeuvre du principe de la valeur égale, les employeurs se partageaient entre ceux qui avaient une idée claire de la façon de procéder et ceux qui n'en avaient aucune idée.

- La plupart des employeurs estimaient qu'une aide gouvernementale était essentielle pour aborder efficacement le principe de la valeur égale.

- Les principales préoccupations exprimées au sujet de la valeur égale étaient les suivantes:

  - conséquences sur le marché
  - coût
  - impact sur les négociations collectives.

- La grande majorité des employeurs étaient d'avis que personne ne devrait être à l'abri de la loi. Ils estimaient cependant qu'une mise en oeuvre progressive était nécessaire ainsi qu'une évaluation réaliste de ce qui était possible.

- La période nécessaire la plus souvent citée pour la mise en place d'un programme de valeur égale était de deux à trois ans.

Préoccupations spéciales:

Concessions

Un certain nombre des organisations contactées par le présent sondage étaient des concessions. Dans un tel système, les pratiques en matière de personnel varient d'une entreprise à l'autre et ne sont pas soumises à un contrôle central. La définition du terme "établissement" pose alors des problèmes particuliers.

Négociations provinciales

Pour les organismes du secteur public dont les négociations collectives s'effectuent au niveau provincial, la présence d'une situation discriminatoire dans un établissement aurait des conséquences à travers toute la province. Ceci serait ressenti au niveau des coûts ainsi que des effets possibles sur le marché local et la relativité intérieure.

Taux de salaire régionaux

Les entreprises qui utilisent des taux de salaire régionaux craignent que les effets des différences dans une région se fassent sentir dans tout le système.

Conclusions

Les employeurs interrogés par le présent sondage étaient, pour la plupart, au courant des objectifs du principe d'égale valeur et de ses conséquences. Dans les rares cas où les réactions étaient fortement négatives, il y avait insuffisance d'information sur ce que le principe d'égale valeur se proposait d'obtenir et sur la façon dont il serait mis en oeuvre.

En cas d'adoption d'une loi, on estimait que les entreprises auraient absolument besoin de l'assistance du gouvernement pour les aider à mettre en oeuvre comme il se doit le principe de la valeur égale. Une approche tentée en participation avec les employeurs qui ont déjà pris des initiatives dans ce domaine pourrait s'avérer intéressante pour le gouvernement et les autres employeurs. De même, une révision conjointe des principaux systèmes avec les cabinets-conseil respectifs pourrait produire des résultats valables.

Les préoccupations relatives au marché devraient faire l'objet d'une étude réaliste et les renseignements ainsi recueillis devraient être largement diffusés.

Le niveau d'activité en matière de description et d'évaluation des emplois indique que les changements requis par le principe d'égale valeur pourraient s'effectuer dans le cadre d'une période de temps raisonnable. La revue des systèmes en place a révélé un certain nombre de points vulnérables qu'un instrument d'auto-diagnostic pourrait aider les entreprises à circonscrire.

On estimait généralement que les objectifs du gouvernement pouvaient être atteints par une approche souple et réaliste du principe d'équité salariale. Les entrevues et la documentation soumise à cette occasion ont cependant révélé que beaucoup d'employeurs avaient de toute évidence besoin de mieux comprendre comment la discrimination s'insinue dans les programmes d'évaluation des emplois et d'administration des salaires et de quelle façon remédier à cette situation.

ANNEXE A:

GRILLE D'ENTREVUE: POLITIQUES ET PRATIQUES EN MATIÈRE DE RÉMUNÉRATION

SECTEUR PRIVÉ/SECTEUR PARAPUBLIC

POLITIQUES ET PRATIQUES EN MATIÈRE DE RÉMUNÉRATION

GRILLE D'ENTREVUE

Nom de l'organisme:
Personne interrogée:
Poste:
Téléphone:

I. RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

Catégorie industrielle:
Syndicat: nombre et type

Nombre d'employés	hommes	femmes
Administration/direction		
Personnel de gestion excepté		
Salaire horaire non excepté		

Nombre d'intitulés d'emplois

II. DESCRIPTIONS D'EMPLOI

1. Disposez-vous de descriptions d'emploi?
2. Si oui, sont-elles à jour?
3. À quelle fréquence sont-elles mises à jour?
4. Quels groupes d'employés couvrent-elles?
5. Veuillez décrire le processus d'élaboration des descriptions d'emploi.
6. Vos descriptions d'emploi sont-elles brèves ou détaillées?
7. Incluez-vous des renseignements sur:

le travail sous pression (temps)
les pressions émotionnelles
les contacts
les conditions de travail matérielles
les déplacements
les compétences/l'éducation
l'utilisation des équipements
les activités liées au travail
la gestion
la responsabilité
la supervision

Pour quels groupes?
Voyez si ces facteurs sont inclus dans les emplois "féminins"

Si vous utilisez une formule standard, pourriez-vous nous en soumettre un exemplaire?

Pourriez-vous nous fournir un exemple de description d'emploi pour un travail "féminin" et pour un travail "masculin" comparable?

Êtes-vous généralement satisfait de votre processus de description d'emplois?

Dans quel sens aimeriez-vous le modifier?

Estimez-vous que les tâches des emplois féminins sont décrites de façon adéquate?

III. ÉVALUATION DES EMPLOIS

1. Quels sont les choses auxquelles votre organisation accorde de la valeur?

2. Disposez-vous d'un système officiel d'évaluation des emplois?
   Si oui, de quel type? Pour quels groupes?

3. Y a-t-il correspondance entre le système d'évaluation des emplois et les choses auxquelles votre organisation accorde de l'importance? Veuillez expliquer.

4. Si vous ne disposez pas d'un système officiel, comment comparez-vous les emplois et assignez-vous les salaires?

5. Si vous disposez d'un système, veuillez le décrire.
   Comment a-t-il été établi?
   Comment est-il administré?
   Si vous avez recours à un système de points, quels facteurs et sous-facteurs utilisez-vous? Comment ces facteurs ont-ils été identifiés?

Utilisez-vous des coefficients de pondération? Comment sont-ils établis?

Vos syndicats participent-ils au processus? Comment?

VI. ADMINISTRATION DES SALAIRES

1. Comment les salaires sont-ils établis pour les divers groupes?

2. Si vous utilisez les données du marché, comment vous les procurez-vous?

3. Où vous situez-vous par rapport au marché?

4. Que faites-vous au niveau de la relativité intérieure?

5. Dans le cas de règlements négociés, comment déterminez-vous votre position?

V. AUTRES FORMES DE RÉTRIBUTION

1. Veuillez décrire tout régime de primes ou d'achat d'actions et tout autre système de revenu accessoire en vigueur dans votre entreprise.

2. Avez-vous un programme de salaire au mérite? Si oui, veuillez le décrire.

VI. CONSIDÉRATIONS RELATIVES À LA VALEUR ÉGALE

1. Comment vous y prendriez-vous pour mettre en place le principe d'égale valeur?

2. Quels sont les aspects de ce principe qui vous poseraient des problèmes?

3. Pensez-vous que certaines organisations devraient être dispensées pour des raisons de taille ou autres? Lesquelles?

4. De combien de temps aimeriez-vous disposer pour mettre en oeuvre le principe d'égale valeur?

5. Avez-vous examiné votre système actuel d'évaluation des emplois et vos pratiques en matière d'administration des salaires pour y déceler des discriminations possibles?

22 août 1985

ANNEXE B: DÉFINITION DES TYPES DE PLAN D'ÉVALUATION DES EMPLOIS

ANNEXE B: DÉFINITION DES TYPES DE PLAN D'ÉVALUATION DES EMPLOIS

Les plans d'évaluation des emplois sont des méthodes qui permettent d'analyser les emplois afin de déterminer leur valeur relative, ce qui servira de base à un système de classement et de salaire. Parmi les plans d'évaluation des emplois, on compte le classement, le niveau de difficulté, la comparaison des différents facteurs et le système de points. On trouvera ci-dessous une description de ces différents types d'évaluation.

Classement

Les emplois d'une organisation sont ordonnés (classés) sur la base de leur importance pour l'organisme ou de leur difficulté générale. Ce système compare chaque emploi dans son ensemble à un autre emploi.

Niveau de difficulté

Les emplois d'une organisation ou d'un groupe professionnel sont comparés, chacun dans son ensemble, à un ensemble de définitions de niveaux de difficulté variables. Les emplois sont effectivement classés par rapport à ces niveaux de difficulté.

Comparaison des différents facteurs

Les emplois sont ramenés à leurs différentes composantes, par ex. compétence, initiative et jugement, conditions d'emploi - et ces différents éléments sont pondérés en pourcentages ou montants en dollars. Des emplois-clés, ou repères, sont choisis et ramenés pareillement à leurs divers facteurs. Les autres emplois leur sont comparés, facteur par facteur, et classés en conséquence.

Système de points

Les facteurs donnant lieu à rétribution sont déterminés et définis puis divisés en un certain nombre de degrés dont chacun est également défini. Les emplois sont comparés, facteur par facteur, à ces définitions, et on détermine de quel degré ils se rapprochent le plus. Un certain nombre de points sont attachés à chaque degré et

ANNEXE C: CATÉGORIES INDUSTRIELLES

ANNEXE C: CATÉGORIES INDUSTRIELLES

DISTRIBUTION DES PARTICIPANTS

Pétrole et gaz	4
Vente au détail - marchandises générales	5
Technologie de pointe	4
Produits pharmaceutiques	1
Édition	1
Fabrication	2
Transport	1
Énergie	2
Conseils de l'éducation	2
Universités/collèges communautaires	3
Municipalités	2
Hôpitaux	3

REPRÉSENTATION FÉMININE

Pétrole et gaz	20 à 25%
Vente au détail	60%
Technologie de pointe	Renseignements insuffisants
Édition	Renseignements insuffisants
Fabrication	Renseignements insuffisants
Transport	Renseignements insuffisants
Energie	15%
Conseils de l'éducation	55%
Universités (Admin.)	60%
Municipalités	20 à 45%
Hôpitaux	80% autre que gestion 95%+ soins infirmiers 49% services opérationnels, non professionnels

ANNEXE D: SONDAGE DE SIBSON SUR LA RÉMUNÉRATION

SONDAGE DE SIBSON SUR LA RÉMUNÉRATION

- 135 compagnies de l'Ontario
- 300 000 employés

Tableau 1: Catégories industrielles

Catégorie industrielle	Nombre de part.	%
Fabrication - biens durables	37	19
Fabrication - biens non durables	34	17
Technologie de pointe	24	12
Commerce en gros	9	5
Construction	3	2
Commerce de détail	12	6
Finance, assurance, immobilier	37	19
Services	22	11
Transport/communications/services publics	18	0

Tableau 2: Méthodes d'évaluation des emplois

Méthode utilisée	Salaire horaire non excepté	Excepté	Salariés non exceptés	Direction et administration
Système de points	19,4%	38,8%	41,3%	29,1%
Comparaison des différents facteurs	4,6	10,2	7,1	6,6
Prix du marché	16,8	23,5	27,6	27
Classement intérieur	17,9	28,1	33,2	24,5
Autres	11,7	7,1	8,7	12,8
Pas de méthode officielle	11,2	8,2	7,7	13,3

- 11% des participants ont indiqué qu'ils avaient apporté des changements à leur système d'évaluation des emplois en 1985, tandis que 18% envisagaient de le faire en 1986.

- 15% des participants ont indiqué qu'ils avaient un régime d'avantages variables/flexibles en place, et 6% envisageaient d'offrir ce type de régime en 1986.

Remarque: - L'analyse ci-dessus est basée sur les réponses de tous les participants

- La somme des pourcentages sera supérieure à 100 car beaucoup de compagnies utilisent une combinaison de deux méthodes

ANNEXE 6: PROFIL DES NÉGOCIATIONS COLLECTIVES

ANNEXE 6: PROFIL DES NÉGOCIATIONS COLLECTIVES

- Il existe en Ontario quelque 8 176 conventions collectives qui couvrent 1 140 000 employés tombant sous le coup des lois sur le travail de la province. Il existe en outre dans la province 440 conventions collectives qui relèvent de la juridiction fédérale[1] et couvrent 230 000 employés. (Les textes de l'Ontario sur l'équité en matière de salaire ne s'appliquent qu'aux employeurs et aux conventions collectives qui relèvent de la juridiction provinciale.)

- Les conventions collectives couvrent 30% de l'ensemble des employés de l'Ontario[2] et 22% de l'ensemble des employés de sexe féminin de l'Ontario.

- **Textes législatifs régissant les négociations collectives:**

  i) Loi sur les relations de travail en Ontario, S.R.O. 1980, c. 228
  ii) Loi sur les négociations collectives dans les collèges d'arts appliqués et de technologie, S.R.O. 1980, c. 74
  iii) Loi sur les négociations collectives des employés de la Couronne, S.R.O. 1980, c. 108
  iv) Loi sur les services des pompiers, S.R.O. 1980, c. 164
  v) Loi sur l'arbitrage des conflits de travail dans les hôpitaux, S.R.O. 1980, c. 205
  vi) Loi sur la police, S.R.O. 1980, c. 381
  vii) Loi sur la fonction publique, S.R.O. 1980, c. 418
  viii) Loi sur les négociations collectives entre conseils scolaires et enseignants, S.R.O. 1980, c. 464

○ **Taux de syndicalisation selon la taille de l'entreprise**

CONVENTIONS COUVRANT LE SECTEUR PUBLIC ET LE SECTEUR PARAPUBLIC DE L'ONTARIO SELON LE SEXE[3] DES EMPLOYÉS

Nombre d'employés couverts	% des conventions	% des employés	% d'hommes	% de femmes
Moins de 25	39	3	3	3
25 - 49	18	4	3	5
50 - 99	17	8	5	10
100 - 249	14	15	11	18
250 - 499	7	14	14	17
500 - 999	3	13	14	13
1 000 et au-dessus	2	43	51	33
TOTAL %	100	100	101[4]	99[4]

CONVENTIONS COUVRANT LE SECTEUR PRIVÉ SELON LE SEXE[3] DES EMPLOYÉS

Nombre d'employés couverts	% des conventions	% des employés	% d'hommes	% de femmes
Moins de 25	43	3	3	3
25 - 49	17	5	5	5
50 - 99	16	8	8	10
100 - 249	15	17	15	20
250 - 499	6	13	12	15
500 - 999	3	13	12	16
1 000 et au-dessus	1	41	45	31
TOTAL %	101[4]	100	100	100

- **Entreprises à syndicats multiples et conventions entre plusieurs employeurs**

Le nombre d'établissements et de compagnies qui ont plus d'un syndicat varie suivant la façon dont les termes sont définis et reconnus (par ex., variantes du nom d'une compagnie, lieux d'exercice multiples). Des conventions collectives peuvent être signées avec des employeurs simples ou des employeurs multiples et s'appliquer à une installation simple ou à des installations multiples. Les meilleures estimations sont les suivantes:

- 22% des entreprises ont des conventions avec plus d'un syndicat, et 59% de tous leurs employés sont couverts par des conventions collectives.

- 31% des entreprises ont plus d'une convention collective, soit avec le même syndicat soit avec des syndicats différents, et 73% de tous leurs employés sont couverts par des conventions collectives.

- 99% des conventions collectives du secteur public de l'Ontario et 96% des conventions collectives du secteur privé ont des accords avec un seul employeur.

INSTALLATIONS SIMPLES ET MULTIPLES

CONVENTIONS AVEC EMPLOYEURS SIMPLES ET MULTIPLES

	Employeur simple Installations simples		Employeur simple Installations multiples		Employeur multiple		Totaux	
	% de conventions	% d'employés	% de conventions	% d'employés	% de conventions	% d'employés	Conventions % (nombre)	Employés % (nombre)
Secteur public (définition large)	45,3	23,9	54,2	75,8	0,5	0,3	100 (3 020)	100 (454 008)
Secteur privé	86,2	53,7	9,9	23	3,9	23,3	100 (5 164)	100 (685 862)

o **Dispositions touchant l'évaluation et la classification des emplois**

Les données les plus récentes dont on dispose indiquent que 34% des conventions analysées couvrant 53% des employés syndiqués comportaient une disposition quelconque touchant l'évaluation et la classification des emplois; les conventions du secteur privé qui couvrent moins de 200 employés sont exclues de cette analyse.

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉVALUATION ET À LA CLASSIFICATION DES EMPLOIS

	Plan d'évaluation officiel		Syndicat consulté ou notifié		Comité conjoint syndicat/direction		Pas de dispositions		Totaux	
	% de conventions	% d'employés	% de conventions	% d'employés	% de conventions	% d'employés	% de conventions	% d'employés	Conv. % (nbre)	Empl. % (nbre)
ecteur ublic définition arge)	3,1	11,6	27	38,8	0,9	1	69	48,6	100 (1 506)	100 (196 329)
ecteur rivé conventions vec 200 mployés u plus)	17,3	22,4	28	28,5	1,5	5,8	53,1	43,3	100 (589)	100 (458 472)

NOTES

1. La juridiction fédérale comprend non seulement l'administration fédérale publique mais également des organismes, conseils et commissions, particulièrement dans le secteur des transports et des communications, y compris les employeurs qui sont la propriété de la province ou des municipalités comme les aéroports locaux, TV Ontario et la Commission de transport Ontario Northland, mais exclut les employeurs qui sont la propriété du fédéral aux termes de la juridiction provinciale comme Polysar et de Havilland.

2. Les chiffres relatifs à la population active datent de juin 1985.

3. Lorsque le nombre d'hommes et de femmes n'est pas spécifié, on suppose que la distribution est semblable aux cas où il a été spécifié; les décompositions des pourcentages en catégories par taille doivent donc être traitées avec prudence.

4. Les totaux peuvent être différents de 100%, les chiffres ayant été arrondis.

GLOSSAIRE

Action positive:

programme spécial établi afin de redresser la discrimination subie dans le passé par les membres d'une classe ou d'un groupe particulier; aux termes de la Charte des droits et libertés, "toute loi, programme ou activité qui a pour objet l'amélioration de la situation des individus ou des groupes défavorisés".

Arbitrage, griefs:

règlement des conflits par une tierce partie indépendante, ou arbitre, qui suppose l'interprétation et l'application d'une convention collective en vigueur. Les violations de la convention ou les différences d'interprétation des droits et responsabilités des parties couvertes par la convention peuvent faire l'objet de griefs. On parle également d'arbitrage des droits.

Arbitrage, intérêts:

mécanisme de résolution des conflits habituellement imposé par statut là où les grèves et les lock-outs sont défendus du fait du caractère essentiel des services fournis. Les conflits en rapport avec l'établissement ou la révision des termes et conditions d'une convention collective sont référés à un conseil d'arbitrage indépendant, ou unique arbitre, dont la décision lie les parties. Pour le personnel des services de police, de la lutte contre l'incendie, des soins de santé et de la fonction publique, ce processus est obligatoire lorsque les négociations n'ont pas abouti. Pour tous les autres groupes des secteurs public et privé, ce type d'arbitrage n'est possible qu'avec le consentement mutuel de l'employeur et de l'unité de négociation.

Unité de négociation:

un groupe d'employés dans une entreprise, usine ou industrie qui ont suffisamment d'intérêts en commun pour être jugés susceptibles de représentation par un syndicat aux fins de négociations collectives. Les principaux facteurs déterminants sont le désir des employés, la

cohérence fonctionnelle des emplois, le partage des intérêts sur la base de la profession ou des compétences et l'histoire de la négociation collective.

Convention collective:

contrat écrit entre un employeur et un syndicat qui stipule les termes et conditions d'emploi.

Négociation collective:

procédure de détermination des termes et conditions d'emploi par négociation entre les représentants de l'employeur et le délégué syndical des employés.

Conformité liée aux contrats:

système selon lequel un employeur qui veut passer un contrat avec le gouvernement doit satisfaire à des exigences spécifiées qui constituent une condition d'obtention du contrat; dans le cas de la valeur égale, l'employeur pourrait être tenu d'accepter de mettre en oeuvre le principe de valeur égale s'il veut passer un contrat avec le gouvernement.

Rapport de salaire:

gains féminins exprimés en pourcentage du salaire masculin.

Équité en matière d'emploi:

notion mise au point par la juge Rosalie Abella qui se réfère aux pratiques d'emploi destinées à éliminer les obstacles discriminatoires et à offrir des chances d'emploi équitables. Ceci comprend le salaire égal pour un travail d'égale valeur, ou équité en matière de salaire (salariale).

À travail égal salaire égal

aux termes de la Loi sur les normes d'emploi (S.R.O. 1980, c.137), l'exigence légale selon laquelle les employés de sexe féminin doivent être payés à un taux de salaire non inférieur à celui des employés de sexe masculin, ou vice versa, en rétribution d'un travail essentiellement semblable accompli dans le même établissement, à

condition que cela requière essentiellement les mêmes compétences, efforts et responsabilités, et que les conditions de travail soient identiques.

Comparaison des différents facteurs

les emplois sont ramenés à leurs différentes composantes, par ex. compétence, initiative et jugement, conditions d'emploi - et ces différents éléments sont pondérés en pourcentages ou montants en dollars. Des emplois-clés, ou repères, sont choisis et ramenés pareillement à leurs divers facteurs. Les autres emplois leur sont comparés, facteur par facteur, et classés en conséquence.

Niveau de difficulté

les emplois d'une organisation ou d'un groupe professionnel sont comparés, chacun dans son ensemble, à un ensemble de définitions de niveaux de difficulté variables. Les emplois sont effectivement classés par rapport à ces niveaux de difficulté.

Évaluation des emplois

procédures utilisées pour analyser et évaluer les emplois afin de déterminer leur valeur relative. Les évaluations d'emploi servent de base au classement et à la structure salariale.

Système de points

les facteurs donnant lieu à rétribution sont déterminés et définis puis divisés en un certain nombre de degrés dont chacun est également défini. Les emplois sont comparés, facteur par facteur, à ces définitions, et on détermine de quel degré ils se rapprochent le plus. Un certain nombre de points sont attachés à chaque degré et l'ensemble des points d'un emploi détermine son niveau.

Classement

les emplois d'une organisation sont ordonnés (classés) sur la base de leur importance pour l'organisme ou de leur difficulté générale. Ce système compare chaque emploi dans son ensemble à un autre emploi.

Discrimination sexuelle:

expression qui désigne toutes les actions qui expriment un refus d'offrir des possibilités ou des privilèges ou de reconnaître des droits fondamentaux pour des motifs liés au sexe.

Discrimination systémique:

politiques, lois ou pratiques qui ont un effet discriminatoire ou néfaste sur un groupe particulier, même sans intention de discrimination.

Écart de salaire:

la différence de salaire entre les hommes et les femmes.

L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE DE SALAIRE
BIBLIOGRAPHIE CHOISIE

Abella, Juge Rosalie Silberman, commissaire. Égalité en matière d'emploi: rapport d'une Commission royale d'enquête. Vol. 1 Ottawa: ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1984.

Abella, Juge Rosalie Silberman, commissaire. Égalité en matière d'emploi: rapport d'une Commission royale d'enquête. Vol. 2 Ottawa: ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1984.

Albert, Richard G. "Be sure your pay scales don't discriminate". Benefits Canada Juillet-Août 1981: 38-39.

Armstrong, Pat et Armstrong, Hugh. The Double Ghetto: The Canadian Women and Their Segregated Work. Toronto: McClelland and Stewart, 1984.

Arnold, Bob. "Why Can't a Woman's Pay Be More Like a Man's?" Business Week, 28 janvier (1985): 82-83.

Boulet, Jac-André et Lavallée, Laval. L'évolution de la situation économique des femmes. (Étude préparée pour le Conseil économique du Canada.) Ottawa: ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1984.

Bureau of National Affairs. Pay Equity and Comparable Worth: A BNA Special Report. Washington, D.C.: BNA, 1984.

Campbell, John G. "Equal Pay for Work of Equal Value in the Federal Public Service of Canada." Compensation Review 15.2 (1983): 42-51.

Chi, Keon S. "Comparable Worth in State Governments". State Governement News Novembre 1984: 4-6

Commission canadienne des droits de la personne. Notes d'information sur l'ordonnance proposée - L'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes. Ottawa: CCDP, 1985.

Commission canadienne des droits de la personne. Cas de disparités salariales 1978-1984. Ottawa: CCDP, 1984.

Commission canadienne des droits de la personne. Égalité de rémunération pour les hommes et les femmes qui exécutent des fonctions équivalentes. Ottawa: CCDP, 1981.

Commission des droits de la personne du Québec. À travail équivalent, salaire égal: Cas d'enquête. Montréal: la Commission, 1983.

Conseil économique du Canada. Pour un partage équitable: compte rendu du Colloque sur la situation économique des femmes sur le marché du travail. 26-28, novembre 1984. Ottawa: ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1985.

England Paula. "The Sex Gap in Work and Wages". Society 22 (1985): 68-74.

Equal Opportunities Commission. Equal Pay for Work of Equal Value: A Guide to the Amended Equal Pay Act. Manchester: E.O.C., 1984.

Goodwin, Cynthia. La législation sur l'égalité des rémunérations et sa mise en application dans certains pays. Ottawa: Travail Canada, 1984.

Gunderson, Morley. Costing Equal Value Legislation in Ontario. Toronto: ministère du Travail de l'Ontario, 1984.

Gunderson, Morley. The Male - Female Earnings Gap in Ontario: A Summary. Toronto: ministère du Travail de l'Ontario, 1982.

Hartman, Heidi, ed. Comparable Worth: New Directions for Research. Washington, D.C. National Academy Press, 1985.

King, Donald L. et Vallée, Pierre M. "Job Evaluation: You Can Compare Apples and Oranges". The Canadian Business Review (1982): 54-57.

Livernash, Robert E., ed. Comparable Worth: Issues and Alternatives, Washington, D.C.: Equal Employment Advisory Council, 1980.

Manitoba. The Facts on Pay Equity. Winnipeg: ministère du Travail, 1985.

Marshall, Ray et Paulin, Beth. "The Wages of Women's Work". Society 22 (1985): 28-38.

Reichenberg, Neil E., special issue editor. Public Personnel Management 12 (1983): 323-466.

Remick, Helen. "The Comparable Worth Controversy". Public Personnel Management Journal 10 (1981): 371-383.

Remick, Helen, ed. Comparable Worth and Wage Discrimination: Technical Possibilities and Political Realities. Philadelphia, Temple UP, 1984.

Robb, Roberta. "Earnings Differentials between Males and Females in Ontario, 1971". Canadian Journal of Economics (1981): 350-59.

Sape, George R. "Coping with Comparable Worth". Harvard Business Review 63.3 (1985): 145-52.

Schwab, Donald P. "Determining the Worth of Work". Society 22 (1985): 61-67.

Steinberg, Ronnie. "Evaluating Jobs". Society 22 (1985): 44-54.

Steinberg, Ronnie et Haignere, Lois. Equitable Compensation: Methodological Criteria for Comparable Worth. Document non publié, 1985.

Szyszczak, Erika. "Pay Inequalities and Equal Value Claims", The Modern Law Review 48 (1985): 139-57.

Treiman, Donald J. et Hartmann, Heidi I., eds. Women, Work and Wages: Equal Pay for Jobs of Equal Value. Washington, D.C.: National Academy Press, 1981.

U.S. Commission on Civil Rights. Comparable Worth: Issues for the 80s. 2 vol. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1984.

DOCUMENT: 800-21/045

ANNUAL CONFERENCE

OF

FIRST MINISTERS

Speech by Premier James M. Lee on

Federal-Provincial Relations

Prince Edward Island

Halifax
November 28-29, 1985

MR. PRIME MINISTER, COLLEAGUES, WELCOME TO THE NEW FIRST MINISTERS.

THIS IS OUR FIRST MEETING UNDER THE INSTITUTIONALIZED FIRST MINISTERS CONFERENCE. IT IS, THEREFORE, THE START OF A NEW ERA IN FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS. I HOPE THE EFFORT AND ACHIEVEMENTS OF THE CONFERENCE WILL SET A STANDARD FOR THE FUTURE. GETTING TOGETHER IS NOT ENOUGH. WORKING TOGETHER IS WHAT COUNTS.

WE HAVE HELD NUMEROUS FEDERAL-PROVINCIAL MEETINGS SINCE OUR LAST FIRST MINISTERS SESSION, WITH THE FEDERAL BUDGET AND TRADE ISSUES DOMINATING THE AGENDA. AS A PROVINCE, PRINCE EDWARD ISLAND WELCOMES THE OPPORTUNITY FOR INPUT, AND WE LOOK FORWARD TO EFFECTIVE COOPERATION.

I AM PLEASED THE TOPICS OF AGRICULTURE AND FISHERY APPEAR ON OUR AGENDA. THAT IS SOMEWHAT OF ANOTHER FIRST, AND I AM PLEASED THESE ISSUES HAVE FINALLY BEEN RAISED TO THE LEVEL THEY DESERVE. IT IS FITTING THAT AS WE HOLD THE FIRST OF MANY SUCH CONFERENCES, THAT THESE TWO ESSENTIAL ELEMENTS OF OUR ECONOMY BE DISCUSSED. FOR MY PROVINCE, FARMING AND FISHING ARE MORE THAN THE STRENGTHS OF OUR ECONOMY, THEY ARE A WAY O LIFE. A WAY OF LIFE I WANT TO PRESERVE AND SEE PROSPER. THROUGH CO-OPERATION WE CAN ACHIEVE THAT GOAL.

AS PROVINCES AND REGIONS OUR GOALS MUST COMPLIMENT FEDERAL EFFORTS, AND THE EFFORTS OF THE FEDERAL GOVERNMEN MUST REFLECT THE NEEDS AND ASPIRATIONS OF THE PROVINCES AND THE REGIONS OF CANADA. IF NOT, OUR COUNTRY WILL CONTINUE TO BEAR THE PAST STRAIN OF CONFRONTATION.

THE PROBLEMS AFFECTING OUR PRIMARY PRODUCERS ARE SLOWLY SPREADING TO THE SUPPORT AND SERVICE INDUSTRIES RELATED TO THEM. THE IMPACT OF THESE CONDITIONS IS PARTICULARLY SIGNIFICANT FOR PRINCE EDWARD ISLAND.

LET'S BE REALISTIC; THERE HAS BEEN AND THERE WILL BE MORE CASUALTIES AS THE FARM FINANCE SHAKEDOWN CONTINUES. IT IS A RESPONSIBILITY OF GOVERNMENT, HOWEVER, TO CREATE AN ENVIRONMENT IN THE FIELD OF FARM CREDIT WHICH ENSURES THAT AGRICULTURE HAS ACCESS TO ADEQUATE SUPPLIES OF CREDIT AT COMPETITIVE COSTS AND WITHIN A SYSTEM THAT RESPONDS TO THE SPECIFIC NEEDS OF THE FARM SECTOR. THE POLICY MUST BE A NATIONAL POLICY AND MUST HELP TO KEEP FARMERS' CREDIT COSTS COMPETITIVE ON A GLOBAL BASIS. THE FARM CREDIT CORPORATION SHOULD BE DESIGNATED AS A LENDER OF LAST RESORT WITH ITS LENDING POLICIES BROADENED TO HANDLE OPERATING CREDIT AND LONG-TERM FARM LEASES.

CANADA NEEDS A REVISED FARM CREDIT POLICY, A POLICY THAT WILL PROVIDE FOR THE LONG-TERM, COMPETITIVE NEEDS OF CANADIAN FARMERS OPERATING IN AN INTERNATIONAL MARKETPLACE. THIS POLICY WILL TAKE TIME TO DEVELOP AND SOME COMMODITIES DO NOT HAVE A LOT OF TIME LEFT -- THE POTATO SECTOR IS IN DIRE CIRCUMSTANCES AT THE PRESENT TIME. IN ORDER TO ADDRESS THESE NEEDS IN THE SHORT-TERM, GOVERNMENT SHOULD DESIGNATE POTATOES AS ELIGIBLE FOR ASSISTANCE UNDER THE AUTHORITY OF THE AGRICULTURAL STABILIZATION ACT. A PAYMENT FOR THE 1984 CROP OR, ALTERNATIVELY, AN INTERIM PAYMENT FOR THE 1985 CROP MUST BE MADE. FOR LONGER TERM STABILITY PRODUCERS AND GOVERNMENTS SHOULD ACTIVELY PURSUE THE MERITS OF A TRIPARTITE STABILIZATION PROGRAM FOR POTATOES WHICH IS NOW POSSIBLE UNDER THE AMENDED AGRICULTURAL STABILIZATION ACT. COINCIDENT WITH THE TRIPARTITE STABILIZATION PROGRAM SHOULD BE AN EVALUATION OF MARKETING OPTIONS FOR CANADIAN POTATOES.

IN FISHERIES WE ARE HOLDING OUR OWN IN THE INSHORE GROUNDFISH SECTOR, HOWEVER, OUR RELATIVELY SMALL OFFSHORE GROUNDFISH SECTOR IS ANOTHER STORY. OUR INDUSTRY AND PROVINCIAL DEPARTMENT HAVE WARNED OVER THE PAST 2-3 YEARS THAT QUOTA ALLOCATIONS FOR GULF REDFISH WERE TOO HIGH AND THAT ACCESS TO THE STOCKS FOR VESSELS OUTSIDE THE GULF OF ST. LAWRENCE SHOULD NOT BE ALLOWED. THIS ADVICE WAS IGNORED AND IN 1985 WE SEE OUR CATCHES OF REDFISH REDUCED BY 40%.

A FURTHER POINT OF MAJOR CONCERN IN PRINCE EDWARD ISLAND'S OFFSHORE FISHERY IS THE DIMINISHING ACCESS TO STOCKS OF OFFSHORE GROUNDFISH. THE CLOSURE OF GEORGETOWN SEAFOODS HAS NOT ONLY BEEN A MAJOR BLOW TO A COMMUNITY HEAVILY DEPENDENT UPON THE EMPLOYMENT GENERATED BY SUCH A FACILITY, BUT IT HAS ALSO MEANT THAT MY PROVINCE HAS LOST, WHAT IN OUR TERMS ARE, SUBSTANTIAL QUOTAS OF GROUNDFISH. IT IS ONE THING FOR A PARTICULAR BUSINESS OR PROCESSING FACILITY TO FAIL, BUT IT IS QUITE ANOTHER FOR OUR PROVINCE TO BE DENIED THE BENEFITS OF THE PUBLIC PROPERTY RESOURCE ASSOCIATED WITH THAT FACILITY. IN ORDER FOR PRINCE EDWARD ISLAND TO MAINTAIN ITS HISTORICAL AND JUST ACCESS TO THE OFFSHORE GROUNDFISHERY, THOSE QUOTAS MUST BE RETURNED TO US.

TODAY I HEAR THE UNITED STATES OFFICALS TALKING ABOUT 'FAIRER' TRADE WITH CANADA, NOT FREE OR FREER TRADE. IT IS FAIRNESS THAT DETERMINES THE CHARACTER THAT WE HAVE AS A PEOPLE. OUR FEDERAL STATE, IN ITSELF, IS STRAINED BECAUSE OF WHAT IS 'FAIR'. WE HAVE REGIONS THAT PROSPER BECAUSE THEY HAVE THE POLITICAL POWER TO ATTRACT ECONOMIC SEEDS OF GROWTH, WHILE OTHERS ARE RESOURCE RICH. I BELIEVE FAIRNESS IS CHALLENGE FOR ALL GOVERNMENTS IN CANADA.

FAIRNESS MEANS THAT THE DECISIONS WE MAKE REFLECT THE BEST INTERESTS OF ALL OF CANADA. FAIRNESS MEANS THAT ALL REGIONS OF THIS COUNTRY HAVE THE GREATEST OPPORTUNITY POSSIBLE TO DEVELOPE AND CONTRIBUTE TO THE GROWTH OF CANADA.

MR. PRIME MINISTER WE HEAR A GREAT DEAL OF TALK ABOUT TRADE, BUT I CAUTION AGAINST DEALING WITH THAT ISSUE IN ISOLATION FROM THE OTHER IMPORTANT FACTORS RELATING TO OUR ECONOMY. WE MUST KNOW WHERE WE ARE GOING ON TRANSPORTATION POLICY, ECONOMIC AND REGIONAL DEVELOPMENT, ON TRANSFER PAYMENTS. ONLY THEN CAN WE FULLY ASSESS THE IMPLICATIONS OF TRADE NEOGIATIONS WITH THE UNITED STATES.

WHAT ROLE CAN IMPROVED TRADE PLAY WITHOUT AN EFFECTIVE TRANSPORTATION SYSTEM? AT THE PRESENT TIME WE SEEM TO BE ON THE BRINK OF SOME MAJOR CHANGES IN TRANSPORTATION IN OUR COUNTRY. AS A RESULT OF PAPERS RELEASED BY THE FEDERAL GOVERNMENT, I WORRY ABOUT THE FUTURE. TRANSPORTATION IS PART OF THE FOUNDATION FOR ECONOMIC GROWTH, NOT ONLY IN PRINCE EDWARD ISLAND, BUT IN ALL THE LESS POPULATED AREAS OF OUR COUNTRY. TRASNPORTATION POLICY MUST BE FAIR TO ALL REGIONS.

DURING THE PREMIERS' CONFERENCE IN AUGUST, 1985, I STATED THAT TRANSPORTATION WILL PROBABLY BE THE KEY FACTOR IN THE FUTURE BUSINESS CLIMATE OF CANADA. WE ALL SHARE IN THAT CLIMATE, SO WE MUST BE INVOLVED IN THE DECISION MAKING PROCESS. A SERIOUS CHANGE IN THAT FIELD OF TRANSPORTATION POLICY COULD CAUSE REGIONAL ECONOMIC IMBALANCES AND ACT AS A DETERRENT TO OTHER DEVELOPMENT EFFORTS.

THE PROVINCES, GENERALLY, HAVE NOT BEEN INVOLVED IN TRANSPORTATION PLANNING OUTSIDE THEIR OWN BOUNDARIES, BUT GIVEN THE IMPORTANCE OF THE SUBJECT TO THE ECONOMICS OF OUR PROVINCES, WE MUST SEEK MEANS TO EXPRESS OUR INTEREST. A NATIONAL STRATEGIC PLANNING TRANSPORTATION BOARD WITH EQUAL REPRESENTATION FROM EACH PROVINCE WOULD BE ONE VEHICLE TO PUT FEDERAL, REGIONAL AND PROVINCIAL INTERESTS TOGETHER - A WORKING GROUP THAT REFLECTS THE NEEDS AND INTERESTS OF ALL OF CANADA. I WOULD SUGGEST SUCH A BOARD BE GIVEN SERIOUS CONSIDERATION.

THE ECONOMY IN PRINCE EDWARD ISLAND HAS HAD CONSIDERABLE SUCCESS IN COPING WITH THE UNEMPLOYMENT SITUATION, EVEN THOUGH THERE IS MUCH MORE TO DO. THE NUMBER OF JOBS CREATED IN PRINCE EDWARD ISLAND DURING THE PAST FEW YEARS HAS BEEN THE LARGEST PERCENTAGE GAIN IN ITS HISTORY. THIS, COUPLED WITH THE LARGEST POPULATION WE HAVE EVER HAD, BODES WELL FOR OUR FUTURE.

THE PAST FEW YEARS HAVE ALLOWED US TO ADOPT SOUND FISCAL MANAGEMENT POLICY, IN ORDER TO ADVANCE THE ECONOMY INTO THE LATTER PART OF THE 1980'S. THE DETERRENTS TO GROWTH ARE BEING WORKED ON, BUT THE DOMINANT FACTOR THAT REMAINS IS THE UNCERTAINTY THAT EXISTS ON THE SOCIAL SIDE.

WE HAVE MAJOR CONCERNS WITH THE FUNDAMENTAL SOCIAL PROBLEMS NAGGING AT OUR HEELS WITH RESPECT TO THE FALL OUT FROM THE LAST FEDERAL BUDGET WITH REGARD TO TRANSFER PAYMENTS. WE ARE WORRIED ABOUT THE EFFECT ITHAS ON EDUCATION AND HEALTH SERVICES, ON OUR PEOPLE, AND OUR PLANNING FOR THE FUTURE.

HONOURING A DEAL, STICKING BY A COMMITTMENT IS WHAT BUILDS TRUST AND CONFIDENCE IN A RELATIONSHIP. IT IS THE VERY STUFF OF WHICH EFFECTIVE CO-OPERATION IS MADE. AS A PROVINCIAL LEADER I UNDERSTAND THE DESIRES OF THE FEDERAL GOVERNMENT, I AM WILLING TO WORK TOWARD OUR COLLECTIVE GOAL OF CONTROLLING SPENDING. BUT I HOPE THAT GOAL WILL NOT OVER RIDE THE NEED TO FOSTER THE SPIRIT OF GOOD RELATIONS. OUR COLLECTIVE COMMITTMENT SHOULD BE TO HOLDING THE LINE ON THE PERCENTAGE OF COSTS WE EACH CONTRIBUTE TO THE FUNDING OF HEALTH AND EDUCATION SERVICES.

MR. PRIME MINISTER, WE HAVE A GENUINE OPPORTUNITY TO FORGE AHEAD, AND YOUR ATTITUDE TOWARD FEDERAL-PROVINCIAL CO-OPERATION HAS SOWN THE SEED. I AM CONFIDENT IT WILL GROW, IF WE GIVE IT PROPER CARE.

I WOULD SUGGEST THAT OUR FIRST MINISTERS CONFERENCES ALLOW FOR LESS 'LIGHTS' AND MORE BALANCE BETWEEN PRIVATE AND PUBLIC SESSIONS, IN ORDER THAT WE MAY ROLL UP OUR SLEEVES AND CHALLENGE THE ISSUES HEAD ON.

I SHEER NUMBERS WERE THE TEST OF OUR COMMITTMENT TO IMPROVE FEDERAL-PROVINCIAL CO-OPERATION THAN THE NUMBER OF PEOPLE ASSOCIATED WITH THIS CONFERENCE WOULD SIGNAL A LEAP FORWARD.

BUT WHETHER THE DELEGATION BE 5 OR 500, IF THE SPIRIT IS NOT REAL, IF THE COMMITTMENT IS NOT CONCRETE, THEN THE RESULTS WILL BE MINIMAL AND THE OPPORTUNITY LOST.

THANK YOU.

DOCUMENT: 800-21/045
Traduction du Secrétariat

CONFERENCE ANNUELLE

DES

PREMIERS MINISTRES

L'HONORABLE JAMES M. LEE

ALLOCUTION SUR

LES RELATIONS FEDERALES-PROVINCIALES

Halifax
Les 28 et 29 novembre 1985

MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE ET CHERS COLLÈGUES, J'AIMERAIS D'ABORD SOUHAITER LA BIENVENUE À CEUX D'ENTRE NOUS QUI ASSISTENT POUR LA PREMIÈRE FOIS À UNE CONFÉRENCE COMME CELLE-CI.

CETTE CONFÉRENCE EST LA PREMIÈRE QUE NOUS TENONS DEPUIS QUE NOUS AVONS INTITUTIONNALISÉ LES CONFÉRENCES DE PREMIERS MINISTRES. NOUS ENTRONS DONC DANS UN ÈRE NOUVELLE LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES. J'ESPÈRE QUE LES EFFORTS DÉPLOYÉS ET LES RÉSULTATS OBTENUS SERONT UN MODÈLE POUR LES FUTURES CONFÉRENCES. IL NE SUFFIT PAS DE SE RÉUNIR. CE QUI IMPORTE, C'EST LA COLLABORATION.

DE NOMBREUSES RENCONTRES FÉDÉRALES-PROVINCIALES ONT EU LIEU DEPUIS LA DERNIÈRE CONFÉRENCE DES PREMIERS MINISTRES. LES SUJETS PRINCIPAUX ONT ÉTÉ LE BUDGET FÉDÉRAL ET LE COMMERCE. À TITRE DE PROVINCE, L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD SE RÉJOUIT DE L'OCCASION QUI LUI EST DONNÉE ICI DE FAIRE CONNAÎTRE SES VUES ET ELLE EST TOUTE DISPOSÉE À UNE COLLABORATION VÉRITABLE.

JE SUIS HEUREUX DE VOIR QUE L'AGRICULTURE ET LES PÊCHES FIGURENT À L'ORDRE DU JOUR. IL S'AGIT EN QUELQUE SORTE D'UNE AUTRE INNOVATION, ET JE ME RÉJOUIS DE VOIR QU'ON ACCORDE ENFIN À CES QUESTIONS L'IMPORTANCE QU'ELLES MÉRITENT. AU COURS DE CETTE CONFÉRENCE, LA PREMIÈRE D'UNE LONGUE SÉRIE, IL EST BON QUE CES DEUX DIMENSIONS ESSENTIELLES DE NOTRE ÉCONOMIE SOIENT ABORDÉES.

POUR L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD, L'AGRICULTURE ET LES PÊCHES SONT PLUS QUE LES FONDEMENTS DE L'ÉCONOMIE, ELLES SONT UN MODE DE VIE, QUE JE SOUHAITE PRÉSERVER ET VOIR ÉVOLUER. CET OBJECTIF EST À NOTRE PORTÉE SI NOUS COLLABORONS.

LES OBJECTIFS DES PROVINCES ET DES RÉGIONS DOIVENT ÊTRE LE COMPLÉMENT DE CEUX DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES EFFORTS DE CE DERNIER DOIVENT REFLÉTER LES BESOINS ET LES ESPOIRS DES PROVINCES ET DES RÉGIONS DU CANADA. S'IL N'EN EST PAS AINSI, NOTRE PAYS CONTINUERA DE VIVRE DANS LE CLIMAT DE CONFRONTATION QU'IL A CONNU DANS LE PASSÉ.

LES PROBLÈMES QUE CONNAISSENT DÉJÀ NOS INDUSTRIES PRIMAIRES S'ÉTENDENT LENTEMENT AUX INDUSTRIES DE SOUTIEN ET DE SERVICES QUI S'Y RATTACHENT. LES RÉPERCUSSIONS DE CETTE CONJONCTURE SONT PARTICULIÈREMENT IMPORTANTES POUR L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD.

IL FAUT ÊTRE RÉALISTES; LES BOULEVERSEMENTS DANS LE DOMAINE DU CRÉDIT AGRICOLE ONT DÉJÀ FAIT DES VICTIMES ET CONTINUERONT D'EN FAIRE. IL INCOMBE TOUTEFOIS AU GOUVERNEMENT DE CRÉER UN CLIMAT FINANCIER DANS LEQUEL LE SECTEUR AGRICOLE AURA FACILEMENT ACCÈS À UN CRÉDIT SUFFISANT, À DES COÛTS CONCURRENTIELS SELON UN MÉCANISME ADAPTÉ AUX BESOINS PARTICULIERS DE CE SECTEUR. LA POLITIQUE RETENUE DOIT AVOIR UN CARACTÈRE NATIONAL ET CONTRIBUER À MAINTENIR LE COÛT DU CRÉDIT AGRICOLE À UN NIVEAU CONCURRENTIEL POUR TOUS LES AGRICULTEURS. LA SOCIÉTÉ DU CRÉDIT AGRICOLE

DEVRAIT ÊTRE UN PRÊTEUR DE DERNIER RECOURS ET SES POLITIQUES DE PRÊT DEVRAIENT ÊTRE ÉLARGIES POUR ENGLOBER LE CRÉDIT À L'EXPLOITATION ET LES AMODIATIONS À LONG TERME.

LE CANADA A BESOIN D'UNE POLITIQUE DE CRÉDIT AGRICOLE REFONDUE QUI TIENNE COMPTE DES DIFFÉRENTS BESOINS À LONG TERME DES AGRICULTEURS CANADIENS QUI DOIVENT SOUTENIR LA CONCURRENCE INTERNATIONALE. L'ÉLABORATION DE CETTE POLITIQUE PRENDRA DU TEMPS ET LA SITUATION DEVIENT PRESSANTE POUR CERTAINS PRODUITS, NOTAMMENT LA POMME DE TERRE OÙ LA SITUATION EST CRITIQUE À L'HEURE ACTUELLE. LE GOUVERNEMENT DEVRAIT RENDRE LA PRODUCTION DE POMMES DE TERRE ADMISSIBLE À L'AIDE EN VERTU DE LA LOI SUR LA STABILISATION DES PRIX AGRICOLES. IL DOIT ABSOLUMENT Y AVOIR UN PAIEMENT POUR LA RÉCOLTE DE 1984 OU ENCORE UN VERSEMENT PROVISOIRE POUR LA RÉCOLTE DE 1985. EN VUE D'ASSURER UNE STABILITÉ À LONG TERME, LES PRODUCTEURS DE POMMES DE TERRE ET LES GOUVERNEMENTS DEVRAIENT ÉTUDIER CONCRÈTEMENT LES AVANTAGES D'UN PROGRAMME TRIPARTITE DE STABILISATION RENDU POSSIBLE EN VERTU DE LA NOUVELLE LOI SUR LA STABILISATION DES PRIX AGRICOLES. AVEC CETTE ÉTUDE D'UN PROGRAMME TRIPARTITE DE STABILISATION DEVRAIT COÏNCIDER UNE ÉVALUATION DES DÉBOUCHÉS POSSIBLES POUR LES POMMES DE TERRE PRODUITES AU CANADA.

DANS LE SECTEUR DES PÊCHES, LA PÊCHE CÔTIÈRE DU POISSON DE FOND TIENT BON MAIS IL N'EN EST PAS AINSI POUR LE SECTEUR RELATIVEMENT RESTREINT DE LA PÊCHE HAUTURIÈRE DE POISSON DE FOND. DEPUIS DEUX OU TROIS ANS, L'INDUSTRIE ET LE MINISTÈRE DES PÊCHES ONT SIGNALÉ QUE LES CONTINGENTS FIXÉS POUR LA PÊCHE AU SÉBASTE DANS LE GOLFE ÉTAIENT TROP ÉLEVÉS ET QUE LES NAVIRES DE PÊCHE DE L'EXTÉRIEUR DU GOLFE DU SAINT-LAURENT NE DEVRAIENT PAS AVOIR ACCÈS AUX STOCKS. CES MISES EN GARDE ONT ÉTÉ IGNORÉES, DE SORTE QU'EN 1985 NOS PRISES DE SÉBASTE ONT FLÉCHI DE 40 P. 100.

UN AUTRE POINT IMPORTANT QUI PRÉOCCUPE LES PÊCHEURS HAUTURIERS DE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD EST LA RESTRICTION CROISSANTE DE LA PÊCHE DE POISSON DE FOND AU LARGE DES CÔTES. LA FERMETURE DE L'USINE DE GEORGETOWN SEAFOODS A NON SEULEMENT ÉTÉ UNE DURE ÉPREUVE POUR LA COLLECTIVITÉ FORTEMENT DÉPENDANTE DES EMPLOIS FOURNIS PAR CETTE INSTALLATION, MAIS ELLE A ÉGALEMENT ENTRAÎNÉ, POUR MA PROVINCE, LA PERTE DE CONTINGENTS CONSIDÉRABLES DE POISSON DE FOND. LA FERMETURE D'UNE ENTREPRISE OU D'UNE USINE DE TRAITEMENT EST UNE CHOSE, MAIS C'EN EST UNE TOUT AUTRE, POUR NOTRE PROVINCE, DE PERDRE LES AVANTAGES QUE PROCURE UNE RESSOURCE PUBLIQUE EXPLOITÉE PAR L'ENTREPRISE EN QUESTION. POUR QUE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD CONSERVE L'ACCÈS ÉQUITABLE QU'ELLE A TOUJOURS EU AUX STOCKS DE POISSON DE FOND AU LARGE DES CÔTES, IL FAUT ABSOLUMENT QUE CES CONTINGENTS LUI SOIENT RENDUS.

J'ENTENDS AUJOURD'HUI DES REPRÉSENTANTS DU GOUVERNEMENT AMÉRICAIN PARLER DE COMMERCE PLUS ÉQUITABLE AVEC LE CANADA, ET NON DE LIBRE-ÉCHANGE OU DE LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES. C'EST L'ÉQUITÉ QUI DÉTERMINE NOTRE CARACTÈRE COMME PEUPLE. LA CONCEPTION DE CETTE ÉQUITÉ EST JUSTEMENT CE QUI CRÉE DES TENSIONS PERMANENTES DANS NOTRE ÉTAT FÉDÉRAL. CERTAINES RÉGIONS DU PAYS CONNAISSENT LA PROSPÉRITÉ PARCE QU'ELLES POSSÈDENT LE POUVOIR POLITIQUE D'ATTIRER DES MOTEURS DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE TANDIS QUE D'AUTRES SONT RICHES EN RESSOURCES. JE CROIS QUE L'ÉQUITÉ CONSTITUE LE DÉFI À RELEVER POUR TOUS LES GOUVERNEMENTS DU CANADA.

CETTE ÉQUITÉ EXIGE QUE TOUTES LES DÉCISIONS PRISES LE SOIENT DANS LES MEILLEURS INTÉRÊTS DE L'ENSEMBLE DU CANADA. L'ÉQUITÉ, C'EST AUSSI QUE TOUTES LES RÉGIONS DU PAYS AIENT LE MAXIMUM DE POSSIBILITÉS DE SE DÉVELOPPER ET DE CONTRIBUER À LA CROISSANCE DU CANADA.

MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE DU CANADA, NOUS ENTENDONS BEAUCOUP PARLER DU COMMERCE, MAIS JE TIENS À FAIRE UNE MISE EN GARDE CONTRE LE DANGER DE CONSIDÉRER CETTE QUESTION SANS TENIR COMPTE DES AUTRES FACTEURS IMPORTANTS DE NOTRE ÉCONOMIE. NOUS DEVONS SAVOIR OÙ NOUS ALLONS EN MATIÈRE DE TRANSPORT, DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET RÉGIONAL, DE PAIEMENTS DE TRANSFERT. SEULEMENT ALORS SERONS-NOUS EN MESURE D'ÉVALUER TOUTES LES RÉPERCUSSIONS DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES AVEC LES ÉTATS-UNIS.

À QUOI PEUT SERVIR UNE MEILLEURE POLITIQUE D'ÉCHANGES COMMERCIAUX SANS UN RÉSEAU EFFICACE DE TRANSPORT? ACTUELLEMENT, IL SEMBLE QUE NOUS SOYONS SUR LE POINT D'ASSISTER À D'IMPORTANTS CHANGEMENTS DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS DE NOTRE PAYS. CERTAINS DOCUMENTS RENDUS PUBLICS PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ME FONT M'INQUIÉTER DE L'AVENIR. LES TRANSPORTS SONT UN ÉLÉMENT DE BASE DE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE, NON SEULEMENT À L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD MAIS DANS TOUTES LES RÉGIONS PEU PEUPLÉES DE NOTRE PAYS. LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE TRANSPORT DOIT ÊTRE ÉQUITABLE POUR TOUTES LES RÉGIONS.

À LA CONFÉRENCE DES PREMIERS MINISTRES DES PROVINCES EN AOÛT DERNIER, J'AI DÉCLARÉ QUE LES TRANSPORTS SERONT PROBABLEMENT LE FACTEUR CLÉ DU CLIMAT COMMERCIAL FUTUR AU CANADA. COMME NOUS AURONS TOUS À VIVRE DANS CE CLIMAT, NOUS DEVONS PARTICIPER AU PROCESSUS DE DÉCISION. TOUT CHANGEMENT MAJEUR À LA POLITIQUE DU TRANSPORT POURRAIT ENTRAÎNER DES DÉSÉQUILIBRES ÉCONOMIQUES RÉGIONAUX ET DÉCOURAGER D'AUTRES EFFORTS DE DÉVELOPPEMENT.

DANS L'ENSEMBLE, LES PROVINCES N'ONT PAS PARTICIPÉ À LA PLANIFICATION DES TRANSPORTS AILLEURS QUE CHEZ ELLES. CEPENDANT, ÉTANT DONNÉ L'IMPORTANCE DE LA QUESTION POUR L'ÉCONOMIE DE NOS PROVINCES, NOUS DEVONS TENTER DE TROUVER DES MOYENS DE MANIFESTER NOTRE INTÉRÊT À CET ÉGARD. LA CRÉATION D'UN CONSEIL NATIONAL DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE DES TRANSPORTS COMPOSÉ D'UN NOMBRE ÉGAL DE REPRÉSENTANTS DE CHAQUE PROVINCE POURRAIT ÊTRE UN MOYEN DE METTRE EN COMMUN LES INTÉRÊTS FÉDÉRAUX, RÉGIONAUX ET PROVINCIAUX. CE SERAIT UNE SORTE DE GROUPE DE TRAVAIL REPRÉSENTATIF DES BESOINS ET DES INTÉRÊTS DE L'ENSEMBLE DU CANADA. JE PROPOSE D'ENVISAGER SÉRIEUSEMENT LA POSSIBILITÉ DE METTRE SUR PIED UN TEL CONSEIL.

MÊME S'IL RESTE FORT À FAIRE, L'ÉCONOMIE DE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD A ASSEZ BIEN RÉUSSI À CONTENIR LE CHÔMAGE. LA PROPORTION D'EMPLOIS CRÉÉS À L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD CES DERNIÈRES ANNÉES EST LA PLUS ÉLEVÉE DANS L'HISTOIRE DE CETTE PROVINCE. CETTE SITUATION, AJOUTÉE AU FAIT QUE LA PROVINCE A AUJOURD'HUI PLUS D'HABITANTS QUE JAMAIS AUPARAVANT, AUGURE BIEN DE L'AVENIR.

LES QUELQUES DERNIÈRES ANNÉES NOUS ONT PERMIS D'ADOPTER UNE SAINE POLITIQUE DE GESTION FINANCIÈRE QUI PERMETTRA D'ASSURER LA CROISSANCE DE L'ÉCONOMIE JUSQU'À LA FIN DES ANNÉES 1980. NOUS NOUS EFFORÇONS ACTUELLEMENT D'ÉLIMINER LES OBSTACLES À LA CROISSANCE, MAIS L'INCERTITUDE QUI ENTOURE L'ASPECT SOCIAL DEMEURE UN FACTEUR DOMINANT.

LES PROBLÈMES SOCIAUX FONDAMENTAUX QUE RISQUE DE CAUSER LE DERNIER BUDGET FÉDÉRAL AU CHAPITRE DES PAIEMENTS DE TRANSFERT NOUS PRÉOCCUPENT BEAUCOUP. NOUS SOMMES INQUIETS DEVANT LES CONSÉQUENCES QUE LE BUDGET AURA SUR L'ENSEIGNEMENT ET LES SERVICES DE SANTÉ, POUR LA POPULATION ET POUR NOS PLANS D'AVENIR.

LE RESPECT DU MARCHÉ CONCLU ET DES ENGAGEMENTS PRIS EST LA CLÉ D'UNE RELATION DE CONFIANCE. C'EST L'INGRÉDIENT DE BASE D'UNE COLLABORATION EFFICACE. À TITRE DE CHEF D'UNE PROVINCE, JE COMPRENDS LES DÉSIRS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET JE SUIS PRÊT À TRAVAILLER À LA RÉALISATION DE NOTRE OBJECTIF COMMUN DE CONTRÔLE DES DÉPENSES. MAIS JE FAIS LE SOUHAIT QUE CET OBJECTIF NE PRENNE PAS LE PAS SUR LA NÉCESSITÉ DE FAVORISER DE BONNES RELATIONS. NOUS DEVRIONS NOUS ENGAGER COLLECTIVEMENT À MAINTENIR LA PART QUE CHACUN DOIT SUPPORTER POUR FINANCER LES SERVICES DE SANTÉ ET L'ENSEIGNEMENT.

MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE DU CANADA, VOILÀ L'OCCASION RÊVÉE DE PRENDRE DE L'AVANCE, ET VOTRE ATTITUDE À L'ÉGARD DE LA COLLABORATION FÉDÉRALE-PROVINCIALE A DONNÉ LE TON. JE SUIS CONFIANT QUE CETTE ATTITUDE SERA UNE SOURCE D'INSPIRATION POUR TOUT LE MONDE SI NOUS SOMMES PERSÉVÉRANTS.

JE SUGGÈRE QUE NOS CONFÉRENCES DES PREMIERS MINISTRES SE DÉROULENT UN PEU MOINS SOUS LES RÉFLECTEURS ET COMPORTENT UN MEILLEUR ÉQUILIBRE ENTRE LES RENCONTRES PRIVÉES ET PUBLIQUES, DE SORTE QUE NOUS PUISSIONS RETROUSSER NOS MANCHES ET NOUS ATTAQUER AUX PROBLÈMES DE FRONT.

SI LES CHIFFRES À EUX SEULS DONNENT LA MESURE DE NOTRE VOLONTÉ D'AMÉLIORER LA COLLABORATION FÉDÉRALE-PROVINCIALE, LE NOMBRE DE PERSONNES PRÉSENTES À CETTE CONFÉRENCE MARQUERA SÛREMENT UN PAS DANS LA BONNE DIRECTION.

OR QU'IL Y AIT 5 OU 500 DÉLÉGUÉS, SI L'ESPRIT N'Y EST PAS, SI L'ENGAGEMENT N'EST PAS VÉRITABLE, LES RÉSULTATS SERONT MINIMES ET L'OCCASION PERDUE.

MERCI.

DOCUMENT: 800-21/046

ANNUAL CONFERENCE

OF

FIRST MINISTERS

Opening Statement by the Hon. W.R. Bennett

Premier of British Columbia

Halifax
November 28-29, 1985

Thank you Prime Minister.

Let me begin by first adding my welcome to the three Premiers who are sitting at this table for the first time.

I know that Premier David Peterson and Premier Pierre-Marc Johnson and my other colleague from east of British Columbia -- Premier Don Getty -- will make a valuable contribution to this meeting.

Prime Minister, let me say how pleased I am that you have, as promised, reached out and consulted with the provinces on a wide range of critical issues over the past year.

As you said it would, your government has engaged in a positive and constructive dialogue with the provinces.

The result has been a clear and welcome improvement in federal-provincial relations and benefits to all Canadians.

Your government's willingness to sit down and talk with the provinces has produced a heightened awareness among Canadians that their federal and provincial governments are working together -- and not against each other -- in a positive fashion to find solutions to those problems that affect us all.

As a result there is a new optimism and a feeling that while many difficulties still lie ahead, our governments are following a common path towards a common goal -- a better and more prosperous Canada.

The First Ministers' Conference on the Economy in February offered us an opportunity to discuss the general state of our nation and to discuss the directions to be followed to better the well-being of all Canadians.

. . ./2

Over the past year, we have seen some progress in Canada's and British Columbia's economy.

Inflation and interest rates are down, employment and retail sales are up, and there is a growing sense of confidence among both consumers and investors.

Yet unemployment is still too high, and much remains to be done.

Next year we will meet in Vancouver, and I am proud British Columbia will host this conference the week preceding the Lions' next Grey Cup victory at B.C. Place Stadium.

Prime Minister, we have reached something of a watershed in our approach to federal-provincial relations . . . and how we deal with the major issues here, will determine what kind of conference we have next year.

We can, if we choose, build upon the good progress we have made.

Or we can return to an era that is best forgotten -- an era when political posturing and the playing-off of one region against another characterized the relationship between the federal and provincial governments.

None of us wants this latter course.

But if we are to avoid it, we must all recognize that co-operative federalism is a two-way street.

And acknowledge there are areas where the federal government can legitimately ask for the assistance of the provinces.

The federal deficit is a national problem and all governments have a role to play if our country is to successfully compete in the new global

environment which we find in this post-recession period.

I have been attending these meetings for ten years now, and I am hopeful that sufficient maturity exists today to allow us to work together to solve this problem.

British Columbia has endured a difficult and painful process of adjustment as our province moved to better equip itself to meet that changed environment.

But I would be remiss if I did not underline the importance of the federal government taking a careful and considered approach to actions within the federal purview which impact on the provinces.

The effect of those actions -- intended or unintended, direct or indirect -- have a significant bearing on the ability of the provinces to carry out their responsibilities in delivering health, education and other programs of vital importance to all Canadians.

This is directly connected to the point I made earlier regarding the interdependence of function within our federation.

And it reinforces my theme regarding the crossroads we have reached with respect to the conduct of the federal-provincial relations on critical issues.

In the coming year, there will be an unprecedented need for cooperation and close liaison between the provinces and the federal government since we will as first ministers -- and as Canadians -- be dealing with issues of critical importance to our collective future.

Inter-governmental cooperation is essential because our country can no longer afford or dare to pursue its long-term interests in a fragmented or piecemeal fashion.

A classic illustration is in the area of trade.

As the Premier of a province that relies heavily on international trade for its economic well-being, I am encouraged by the growing view that our hopes as Canadians for long-term jobs and a secure standard of living, are tied to our collective ability to compete successfully in the international marketplace.

In general terms, there are broad conclusions to be drawn -- all of which are related to the fact that we are subject and exposed to the disciplines of that marketplace.

It is clear, firstly, that Canada's trade policy is no longer simply a matter of international relations and subject solely to federal jurisdiction.

The provinces have become major players -- not because we seek additional power or work -- but because the emphasis on trade negotiations has shifted from the question of reducing tariffs to the challenge of dismantling non-tariff barriers.

As a result, the range of domestic policies and practices in play has broadened, and many of those domestic practices reflect decisions made by provincial governments as shareholders of crown corporations or in areas which fall within their jurisdiction.

In simple terms, the need for federal and provincial authorities to act as partners in the field of trade is a practical proposition that is rooted in the respective jurisdictions of our two levels of government and the realities of the international market.

Aside from the immediate requirements for consultation in relation to the pending Canada-U.S. talks, institutional means should be developed through which national trade policy will be responsive to our country's regional needs.

This is essential if we are to avoid the potential paralysis which might arise from split jurisdiction.

My second point may seem self-evident but it is worth repeating.

No matter the momentum or progress in the Canada-U.S. talks, our country has interests and goals beyond this important bilateral relationship.

For British Columbia, where more than half of our exports go to nations other than the United States, the multilateral context is vital.

As I have said before, British Columbia views the bilateral discussions with the United States and the next round of multilateral trade talks as complementary processes.

Nothing we accomplish in our discussions with the United States can be allowed to diminish or detract from the progress that has to be made in expanding and broadening our trade links elsewhere, including the high-growth Pacific rim areas.

My third conclusion also relates to the international scene.

If we are to compete effectively and efficiently abroad, we have to be prepared to let the market work here at home.

We must break down and dissolve inter-provincial trade barriers and work together to ensure those barriers are never again raised.

And of course such an arrangement would include limitations on those federal policies which are unjustifiably unbalanced in regional terms.

These inter-provincial barriers are an important issue and must be dealt with.

If within our country, we are unable as First Ministers to resolve this internal trade aspect, our prospects for negotiating trade agreements on a bilateral or international scale will be diminished.

A number of principles will have to guide our approach to Canada-U.S. trade negotiations -- and I will want to discuss these in detail tomorrow.

But I have some general observations to make at this time -- observations which again, I will be fleshing out in our later discussions.

As a first principle, I believe the preparation and conduct of the trade negotiations must be viewed as a national undertaking with a full partnership between the federal government and the provinces.

In addition, the mandate for our Canadian negotiator will have to be set by all governments in Canada.

Clearly, an agreement at the highest political level will be required as that mandate is first defined and then adapted to changing circumstances.

And thirdly, as heads of government, the provincial First Ministers will require personal representatives at the table to work with the federal negotiators in developing the Canadian position and carrying out the detailed talks.

These conditions, these principles, are fair and reasonable.

More important, they are essential for without the agreement of the provinces there will be no trade deal with the United States.

The trade question represents one of the most important decisions our country will make.

While the negotiations with the Americans will be tough, we will face an equally difficult challenge in developing a Canadian position that is acceptable in all regions.

Canadians will be watching us closely and it is imperative that our country enters into the negotiations with the United States in a united fashion.

We cannot afford -- given what is at stake -- to begin these negotiations with the Americans with a fragmented approach or with reservations on the part of the provinces.

The debate will be a wrenching one at times -- but it cannot be avoided--because what we really will be discussing is Canada's economic strategy.

While there may be some political risk in this approach, Prime Minister, risk is at times an unavoidable part of political life.

If we fail to agree among ourselves, if we fail to be bold, if we fail to level with the Canadian people, we face a very real danger as a country.

That danger is that we will protect and cocoon ourselves into a standard of living that may prove to be a whole lot lower than we might anticipate or want.

It is for this reason, Prime Minister, that I look forward to a continuation of the process we have jointly embarked upon in order to move us surely and confidently towards a secure, productive and creative future for all Canadians.

No one should labour under the illusion that a meaningful commitment of this kind is simply rhetorical in nature.

For if we have full confidence in each other, if we develop an approach and strategy that we all agree on, I am confident that we will together lay

an enduring foundation upon which we will build a better and more secure economic future for Canada.

The new spirit of federalism which we are establishing will face its greatest test as we work together and move together towards the talks for a comprehensive trade agreement and toward resolving our country's fiscal predicament.

Prime Minister, I am confident it will.

DOCUMENT: 800-21/046

CONFERENCE ANNUELLE

DES

PREMIERS MINISTRES

ALLOCUTION D'OUVERTURE PAR L'HONOURABLE W.R. BENNETT, PREMIRE MINISTRE DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Colombie-Britannique

Halifax
Les 28 et 29 novembre 1985

Merci Monsieur le Premier ministre.

Pour commencer je voudrais souhaiter la bienvenue aux trois Premiers ministres qui sont assis à cette table pour la première fois.

Je sais que le Premier ministre Davis Peterson et le Premier ministre Pierre-Marc Johnson et mon collègue voisin de la Colombie-Britannique, le Premier ministre Don Getty, apporteront une contribution précieuse à cette réunion.

Monsieur le Premier ministre, j'aimerais vous dire combien je suis heureux que vous ayez au cours de la dernière année, comme vous l'aviez promis, fait le nécessaire et consulté les provinces sur une vaste gamme de questions cruciales.

Ainsi que vous l'aviez dit, votre gouvernement s'est engagé dans un dialogue positif et constructif avec les provinces.

Ce dialogue a eu pour effet d'améliorer de façon évidente et comme il était souhaité les relations fédérales-provinciales, et il a été bénéfique pour tous les Canadiens.

La volonté que votre gouvernement a manifesté de s'asseoir et de discuter avec les provinces a sensibilisé davantage les Canadiens au fait que les gouvernements fédéral et provinciaux travaillent ensemble, et non les uns contre les autres, d'une façon propre à trouver les solutions aux problèmes qui nous touchent tous.

Il résulte de cette attitude un nouvel optimisme et un sentiment que, bien que l'avenir nous réserve encore de nombreuses difficultés, nos gouvernements suivent une voie commune les menant vers un but commun, qui est de faire du Canada un pays plus agréable et plus prospère.

La Conférence sur l'économie à laquelle les Premiers ministres assistaient en février nous a offert l'occasion de discuter de la situation générale de notre pays et de voir dans quelle direction il fallait s'engager pour accroître le bien-être de tous les Canadiens.

Au cours de la dernière année, nous avons constaté quelques progrès dans l'économie du Canada et de la Colombie-Britannique.

Il y a eu diminution de l'inflation et des taux d'intérêt, un accroissement des ventes au détail et des emplois, et la confiance s'est accrue tant chez les consommateurs que chez les investisseurs.

Mais le chômage est encore trop élevé et il reste beaucoup à faire.

L'an prochain nous nous réunirons à Vancouver, et la Colombie-Britannique est fière d'être l'hôte de cette conférence qui se tiendra la semaine qui précèdera la victoire des Lions lors du prochain match de la coupe Grey, au B.C. Place Stadium.

Monsieur le Premier ministre, nous sommes arrivés à ce qui pourrait être un point tournant dans notre façon d'aborder les relations fédérales-provinciales... et la façon dont les grandes questions seront traitées ici donnera le ton aux travaux de la conférence l'année prochaine.

Nous pouvons, si nous le désirons, continuer à progresser.

Ou nous pouvons aussi revenir à une époque qu'il vaudrait mieux oublier, une époque où la force politique et la rivalité entre les régions caractérisaient le rapport entre les gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Aucun d'entre nous ne souhaite prendre cette deuxième direction.

Mais si nous devons éviter de le faire, il nous faut tous admettre que le fédéralisme coopératif doit se pratiquer dans les deux sens.

Il faut aussi admettre qu'il y a des domaines où le gouvernement fédéral peut légitimement demander l'aide des provinces.

Le déficit fédéral est un problème national, et tous les gouvernements ont un rôle à jouer si l'on veut que notre pays occupe une place concurrentielle dans la nouvelle conjoncture mondiale qui fait suite à la période de récession que nous avons vécue.

J'assiste à ces réunions depuis dix ans déjà et il est à espérer que nous avons atteint aujourd'hui un degré de maturité qui nous permette de travailler ensemble à régler ce problème.

Le processus d'adaptation n'a pas été sans difficulté et sans peine pour la Colombie-Britannique, lorsqu'elle a entrepris certaines réformes pour mieux s'intégrer à cette conjoncture.

Mais ce serait une négligence de ma part de ne pas souligner que le gouvernement fédéral a fait preuve d'attention et de considération dans sa façon d'aborder les mesures qui relèvent du gouvernement fédéral mais qui ont une incidence sur les provinces.

Les conséquences de ces mesures, délibérées ou non, directes ou indirectes, ont une grande incidence sur l'aptitude des provinces à assurer comme il convenait la prestation des programmes de santé, d'éducation et autres qui sont d'une importance vitale pour tous les Canadiens.

Cela a un lien direct avec le point que j'ai soulevé tout à l'heure concernant l'interdépendance des fonctions dans notre fédération.

Et cela renforce l'opinion que j'ai exprimée concernant le carrefour où nous sommes arrivés en ce qui a trait à la conduite des relations fédérales-provinciales lorsqu'il s'agit de questions cruciales.

Dans l'année qui viendra, les provinces et le gouvernement fédéral devront comme jamais coopérer et entretenir des rapports étroits puisque nous aurons, d'abord comme Premiers ministres et en tant que Canadiens, à régler des questions qui sont de la plus grande importance pour notre avenir collectif.

La collaboration entre les divers ordres de gouvernement est essentielle parce que notre pays ne peut plus se permettre de poursuivre ses intérêts à long terme d'une façon fragmentée ou éparpillée ou même oser le faire.

À cet égard, le commerce est un exemple classique.

En tant que Premier ministre de la province qui compte le plus fortement sur le commerce international pour assurer son bien-être économique, je vois d'un bon oeil cette perception de plus en plus répandue chez les Canadiens que les perspectives d'emplois à long terme et de niveaux de vie stables sont liées à notre aptitude collective à faire face à la concurrence sur le marché international.

De façon générale, il y a là de grandes conclusions à tirer, toutes étant liées au fait que nous sommes tributaires des règles de ce marché.

Tout d'abord, il est évident que la politique du Canada en matière de commerce n'est plus simplement une question de relations internationales et n'est plus uniquement de compétence fédérale.

Les provinces sont devenues des intervenants importants, non pas parce qu'elles cherchent à augmenter leur pouvoir ou le travail, mais parce que, dans les négociations commerciales, il est devenu plus important non pas de réduire les tarifs mais de relever le défi d'abolir les barrières non tarifaires.

Par conséquent, les politiques et pratiques en vigueur au Canada sont de plus en plus diversifiées, et nombre de ces pratiques expriment les décisions prises par les gouvernements provinciaux en tant qu'actionnaires de sociétés de la Couronne ou dans les domaines qui sont de leur compétence.

En d'autres termes, que les deux ordres de gouvernement doivent agir comme des partenaires commerciaux est une obligation d'ordre pratique qui fait partie intégrante de leurs compétences respectives et qui tient compte des réalités du marché international.

Outre le fait qu'il soit absolument nécessaire d'avoir des consultations relativement aux pourparlers en cours entre le Canada et les États-Unis, il faudrait établir des moyens institutionnels grâce auxquels la politique commerciale du pays répondrait aux besoins des différentes régions du pays.

Une telle démarche est essentielle si nous voulons éviter que le partage des compétences paralyse les gouvernements.

Le deuxième point que j'aimerais aborder va peut-être de soi mais cela vaut la peine de l'exposer à nouveau.

Quelle que soit la portée des progrès réalisés dans les pourparlers canado-américains, il reste que les intérêts et les buts du Canada ne se réduisent pas à ces relations bilatérales, aussi importantes soient-elles.

Pour la Colombie-Britannique, dont plus de la moitié des exportations sont destinées à d'autres pays que les États-Unis, le maintien de relations multilatérales est vital.

Comme je l'ai déjà dit, la Colombie-Britannique estime que les discussions entre le Canada et les États-Unis et les prochaines négociations multilatérales portant sur le commerce se complètent.

En aucun cas les progrès accomplis dans nos discussions avec les États-Unis ne doivent nous empêcher d'accroître et d'élargir nos rapports commerciaux avec d'autres pays, y compris la région à forte croissance du bord du Pacifique.

Ma troisième observation porte également sur les relations internationales.

Si nous voulons être des concurrents efficaces et efficients à l'étranger, nous devons être disposés à nous remettre au jeu des forces du marché au pays.

Nous devons lever les obstacles au commerce interprovincial et faire en sorte, ensemble, que ces obstacles ne soient jamais remis en place.

Bien sûr, il faudrait dans un tel cas assortir de restrictions les politiques fédérales qui confirment un déséquilibre injustifié des ressources régionales. Cette question des obstacles au commerce interprovincial est capitale et doit être examinée.

Si, dans notre pays, nous ne parvenons pas, nous, les Premiers ministres, à trancher ce débat, nos perspectives de négocier des accords commerciaux bilatéraux ou multilatéraux seront diminuées d'autant.

Notre façon d'envisager les négociations commerciales canado-américaines devra s'inspirer de nombreux principes dont je parlerai en détail demain.

Cependant, j'aimerais faire certaines observations générales aujourd'hui, observations que, encore une fois, j'exposerai plus en détail dans nos discussions ultérieures.

Premièrement, j'estime que la préparation et la conduite des négociations commerciales doivent être considérées comme une initiative intéressant l'ensemble du pays, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux s'associant pleinement pour assurer sa réalisation.

En outre, tous les gouvernements au Canada devront collaborer à l'établissement du mandat confié à notre négociateur.

De toute évidence, la plus haute instance politique sera appelée à donner son approbation à mesure que le mandat est d'abord défini puis adapté aux circonstances.

Enfin, troisièmement, en tant que chefs de gouvernement, les Premiers ministres des provinces demanderont à leurs représentants à la table des négociations de travailler de concert avec les négociateurs fédéraux pour élaborer la position du Canada et mener les discussions en détail.

Ces conditions, ces principes, sont justes et raisonnables.

Et ce qui est encore plus important, ils sont essentiels, car sans l'accord des provinces, aucun accord commercial ne peut être envisagé avec les États-Unis.

C'est au sujet du commerce que notre pays sera appelé à prendre l'une des décisions les plus importantes de notre époque.

Si, d'une part, les négociations avec les États-Unis ne se dérouleront pas sans problème, d'autre part, la définition d'une position qui recevra l'aval de toutes les régions ne sera pas non plus un exercice aisé.

Les Canadiens nous surveilleront étroitement et il est impératif que notre pays soit uni au moment d'engager les négociations avec les États-Unis.

Nous ne pouvons nous permettre, étant donné l'enjeu, de présenter à l'ouverture de ces négociations une position qui n'ait pas été approuvée par toutes les provinces ou à l'égard de laquelle celles-ci émettent des réserves.

Le débat sera animé à l'occasion, mais on ne peut l'éviter, parce que nous discuterons en réalité de la stratégie économique du Canada.

Bien que cette approche s'accompagne peut-être de certains risques sur le plan politique, Monsieur le Premier ministre, il est parfois impossible de ne prendre aucun risque dans la vie politique.

Si nous ne parvenons pas à nous entendre, si nous manquons d'audace, si nous mentons à la population canadienne, alors notre pays courra un danger très réel.

Nous risquons en effet de nous protéger et de nous enfermer dans un niveau de vie qui pourrait, au bout du compte, être de beucoup inférieur à celui que nous pourrions espérer ou souhaiter.

C'est pour cette raison, Monsieur le Premier ministre, que j'ai hâte de poursuivre le processus dans lequel nous nous sommes engagés ensemble pour nous acheminer, sûrement et en toute confiance, vers un avenir créateur, productif et solide pour tous les Canadiens.

Personne ne devrait être victime de l'illusion selon laquelle un engagement aussi important que celui-ci est simplement pris pour la forme.

En effet, si nous avons pleinement confiance les uns dans les autres, si nous établissons une formule et une stratégie qui conviennent à tous, je suis persuadé que nous poserons ensemble les bases durables d'un avenir meilleur et plus serein sur le plan économique pour le Canada.

Cette nouvelle volonté de faire fonctionner le fédéralisme sera principalement mise à l'épreuve au fur et à mesure que nous travaillerons ensemble et que nous nous rapprocherons des

négociations en vue de conclure un accord commercial global, et enfin, quand nous nous attacherons à sortir notre pays de la situation difficile dans laquelle il se trouve sur le plan fiscal.

Monsieur le Premier ministre, je suis persuadé que cette volonté ne faillira pas.

Manitoba's position on:

The State of Federal-Provincial Relations

Hon. Howard Pawley
Premier of Manitoba

Annual Conference of First Ministers
Halifax, Nova Scotia:
November 28-29, 1985

MANITOBA POSITION PAPER ON:

THE STATE OF FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS

Honourable Howard Pawley
Premier of Manitoba

Annual Conference of First Ministers
Halifax, Nova Scotia
November 28-29, 1985

MANITOBA POSITION PAPER ON:
THE STATE OF FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS

The November 28-29, 1985 Annual Conference of First Ministers in Halifax, Nova Scotia, is the first to be held under the terms of the Memorandum of Agreement signed by all First Ministers at their last major conference on the economy held in Regina, Saskatchewan, on February 14 and 15.

That Memorandum of Agreement specified that "a conference composed of the Prime Minister of Canada and the First Ministers of the Provinces shall be held at least once a year" and, specifically, that the Annual Conference of First Ministers shall:

> "a) Review the state of federal-provincial relations;
>
> b) Consult on major issues that concern both orders of government, and in particular the state of the economy;
>
> c) Consider broad objectives for governments in Canada;
>
> d) Exchange information to facilitate planning for the operations of their governments."

At the request of the Prime Minister, and in line with clause 2(a) of the Memorandum of Agreement (see above), the provincial Premiers have agreed that the opening agenda item for the Halifax First Ministers' Conference will be "The State of Federal-Provincial Relations."

Background

Soon after taking office some fourteen months ago, the present federal government reaffirmed its view that improved federal-provincial relations were of critical importance to economic renewal in Canada. The federal Throne Speech of November 5, 1984 stated:

> "A priority goal of my Ministers will be to breathe a new spirit into federalism and restore the faith and trust of all Canadians in the effectiveness of our system of government.

> A constant process of consultation and cooperation must be restored. My Ministers are regularly meeting their provincial colleagues to eliminate irritants and to improve services to people where the federal and provincial governments have joint responsibilities.
>
> My government's management of federal-provincial relations will pursue three basic objectives: to harmonize policies of our two orders of government, to ensure respect for their jurisdictions, and to end unnecessary and costly duplication.
>
> . . .
>
> The reality of Canada is one of distinct regional identities, each rooted in many generations of history; of diverse cultures; of regional economic strengths: a country of many parts whose people share a profound attachment to one Canada.
>
> My Ministers are determined to achieve a national consensus which will reflect that reality. A national consensus is also needed to reduce the persistent isolation of Canada's regions, to meet the challenges of economic and social disparity, to revitalize the strength of our traditional resource industries, such as agriculture, forestry, mining, the fishery and tourism, and to ensure that our critical transportation and communication links better serve the national purpose."

The Prime Minister elaborated on the federal position in his opening statement to the February First Ministers' Conference on the Economy in Regina. He stated:

> "I am deeply convinced that there can be no economic renewal without a regeneration of the federal process in Canada. There can be no national reconciliation without the provinces and the federal government agreeing on common objectives. These objectives cannot be imposed. We would inevitably fail, over the long haul, if any government tried to progress in a hasty, arbitrary or unilateral way.
>
> Yet, we are beginning to hear isolated complaints that the new government is wasting time consulting with the provinces, business, labour and the Canadian people.

> For the new government, seeking consensus among Canadians is not a sign of weakness; it is the real test of strength. In our view, it is not a "waste of time" to take a few months in the life of this country for its constituent governments to consult among themselves and with the Canadian people to establish a broad consensus on where Canada ought to be going. This is what we have been doing. We deeply believe that decisions affecting the future of all Canadians, taken in haste, without due deliberation and on which there could not, therefore, be a national consensus, would not serve the best interests of Canada and Canadians."

In his introductory remarks at the Regina Conference, the Premier of Manitoba emphasized that his government shared the federal government's view that improved federal-provincial relations and a national consensus on key directions for economic policy were essential for job creation and economic renewal in Canada. At the same time, the Premier noted that:

> "A national consensus will only have support -- and will only deserve support -- if it is fair to all regions, to all provinces; if it is fair to individuals, to working men and women, to those who can't find work, to the elderly, to native Canadians, to young people, to farmers, to small business and to others."

Premier Pawley went on to say that the key test of the success or failure of the Regina Conference would be the action that the federal and provincial governments took to follow it up. He added that "For the people of Manitoba, one of the most important tests will be whether our province and our citizens are treated fairly by the Government of Canada in the future."

In the months which followed, a number of other provinces have expressed similar concerns about the need for fairness in the application of federal government policies. The new Premiers of Ontario and Alberta, for example, have made a number of public statements stressing the importance of fair treatment for their provinces from the Government of Canada.

Manitoba's Perspective on Federal-Provincial Relations

Since taking office, the Government of Manitoba has repeatedly emphasized its commitment to improved federal-provincial relations. For example, Manitoba's 1982 Speech from the Throne stated that:

> "My Ministers will stress the principles of cooperative federalism and the need for effective federal-provincial coordination to deal with the difficult changes confronting all Manitobans. My Ministers share Manitoba's traditional support for strong central government.
>
> My government recognizes the vital financial support provided by the federal government. The current Federal-Provincial Fiscal Arrangements have served Canada and all Canadians relatively well.
>
> My Ministers remain hopeful that the new arrangements will provide sufficient funds for the maintaining of high quality health and educational services in all parts of Canada and will reflect a strong, renewed commitment to equalization. Manitoba intends to maintain its commitment to these vital social services."

The 1984 Manitoba Throne Speech also stated:

> "Improved consultation, co-operation and co-ordination among governments are of major importance to the future development not only of Manitoba's economy, but also of the economies of all provinces across Canada.
>
> Our federal system cannot function effectively when the governments of Canada and the provinces consult, on major fiscal and economic problems, only on an irregular basis or under near-crisis conditions. Events in the coming months at the national level will offer an opportunity for a review of federal-provincial relations and, it is to be hoped, for a renewal of the spirit of co-operative federalism."

The importance of federal-provincial cooperation to the citizens and the economy of Manitoba has been emphasized by a succession of administrations in the province. For decades, Manitoba representatives have stressed, consistently, the need for federal economic and fiscal policies which are sensitive to and supportive of the strengths and opportunities offered by our province. For example, Manitoba has been among the provinces which has campaigned most strongly, first to introduce, and then to strengthen and improve the national equalization system. Manitoba played a lead role, as well, in developing the clauses on equalization and regional disparities which became part of the Canadian Constitution a few years ago. Our province is also proud of the fact that some of the key regional development policy principles which were adopted by First Ministers in February of 1985, and which have been articulated since in the joint, thirteen- government Position Paper on Regional Economic Development, were suggested initially by Manitoba.

Traditionally, Manitoba has brought a balanced perspective to federal-provincial conferences, reflecting our heritage and geography as well as the diverse nature of our economy. Manitoba is a western province, and as such has long been concerned with the negative effects of some key national economic policies -- such as transportation and tariff policies -- which have restricted our development prospects and those of our sister provinces in the region. Along with the other western provinces, we have also felt the effects, time and again, of inadequate representation in national decision-making. At the same time, some of our experiences have not paralleled those of the other western provinces. Because our economy is more balanced than those of our sister provinces to the west -- we have relatively larger manufacturing and service sectors, for example -- we have been less subject to the "booms" and "busts" associated with agriculture, oil and forest resources. This meant, of course, that our province did not experience the massive growth enjoyed by some of the other western provinces during the 1970's. Nor did the province experience the dramatic downturns of the early 1980's.

One result of these circumstances is that Manitoba, unlike any of the other western provinces, continues to rely on the national government for about a third of its general revenues through transfer payments, principally for health, post-secondary education and equalization. The provincial economy also relies heavily on a mix of private and public investment to ensure stability and sustained growth. At the February 1985 First Ministers' Conference, Premiers of provinces with economic bases and economic records as different as those of Ontario and Newfoundland joined Manitoba in emphasizing the need for a balanced focus for economic development policy. Those provinces stated that public investment -- by the federal government, the provinces, local governments and various agencies -- must play a critical role alongside private investment.

The importance of a balanced approach to the contributions of both the private and public sectors in Manitoba is illustrated by the province's economic record over the last several years. In the late 1970's, when the previous administration sought to reduce public sector activity drastically, the province's economic performance suffered; statistical indicators revealed that real output growth, investment growth, and other critical measurements were among the lowest in Canada. More recently, however, Manitoba has enjoyed a substantially different situation; with strong support from both the private and the public sectors, investment growth in our province has been among the highest in Canada. At the same time, last month, and on a number of previous occasions, Manitoba has recorded the lowest unemployment rate in the country. Finally, a number of forecasters have indicated that real growth in the province, which has equalled or exceeded the national average in recent years, will continue to do so in 1986. The province's positive labour-management relations record has also played a part in those improved statistics, but of critical importance have been major asset-creating public investments through the Manitoba Jobs Fund, through a variety of federal-provincial initiatives, and now, through the resumption of northern hydro-electric development. The construction of Manitoba's new Limestone Generating Station is the largest single project of its kind now underway across the country.

Time and again, Manitoba has emphasized the importance of federal support for some of these initiatives. The province welcomed the recent decision by the Government of Canada to join with Manitoba in the Limestone Training Agreement, and we also welcomed the signing of the ERDA Tourism Subsidiary Agreement earlier this year, an agreement which had been under negotiation with the previous federal administration for some time. However, Manitoba has been concerned about the negative impact for the province of a variety of recent federal cutbacks -- some implemented and some proposed -- along with failures by certain federal Ministries and agencies to follow through on commitments spelled out in federal-provincial agreements.

The Current State of Federal-Provincial Relations -- A General Assessment

The stated commitment of the new federal government to improve federal-provincial relations contributed to the climate of goodwill which marked the initial months of the new administration and which was clearly evident at the February First Ministers' Conference on the Economy in Regina.

Since February, however, specific provincial concerns have arisen about many of the key issues discussed at the Regina Conference. A substantial number of those concerns are shared by several provinces and regions, as indicated in joint statements issued during the year by Conferences of Western and Atlantic Premiers, and by all ten Premiers at their annual meeting in St. John's, Newfoundland in August. Copies of the Western Premiers' Conference and Annual Premiers' Conference Communiques are appended to this paper.

None of those joint statements questioned the sincerity of the federal government's intention to improve federal-provincial relations. In total, though, the statements revealed that provinces felt the accomplishments since the Regina conference had been fewer than hoped for or expected. Obviously, the Government of Canada could produce a listing of a number of positive developments in federal-provincial relations since September 1984. However, a credible assessment of the current state of federal-provincial relations must also acknowledge the concerns expressed by the provinces, and recognize that some of those concerns have arisen out of frustration that more has not been achieved since the Regina Conference in February -- given the opportunities and the strong climate of goodwill that prevailed in the new federal government's first several months in office.

A particular concern of the Manitoba government -- a concern which seems to be shared by several other provinces -- has been the federal government's approach to the critical area of fiscal relations with the provinces. Fiscal relations are at the heart of federal-provincial relations. As has been demonstrated time and again over the last several decades, unsatisfactory financial relations can undermine and weaken virtually all other relationships between the federal and provincial governments. It is worth recalling that the era

of "cooperative federalism" in the mid 1960's was marked by the introduction of several key sets of innovative federal-provincial financial arrangements, most of which survive, in various forms, to this day.

Unfortunately, on the issue of fiscal relations, sometimes it has seemed to our province as if there has been no change of administration at the federal level. Using arguments and, apparently, tactics strongly reminiscent of those of its predecessor, the new federal government has stated its intention to implement a massive, unilateral cutback in federal transfer payments, including payments for health care and post-secondary education. At their August conference in St. John's, all ten Premiers rejected that approach and emphasized the need for federal-provincial cooperation to improve services and meet growing needs. It has also been argued that the current federal government has been highly selective in the issues upon which it has chosen to consult genuinely with the provinces. Manitoba's view is that consultations on fiscal relations issues -- including the activities of the Nielsen Task Force and their potentially-negative implications for the provinces -- have not been adequate or consistent with the kind of approach necessary to avoid counter-productive confrontations. In fact, all ten Premiers, through the Chairman of this year's Premiers' Conference, have raised serious consultation concerns with the Prime Minister in connection with the activities of the Nielsen Task Force.

Specific Federal-Provincial Relations Concerns -- The Agenda for the Halifax First Ministers' Conference

Following are some of the key areas of concern which Manitoba believes should be reviewed at the Halifax conference. In some cases, these concerns were identified at the Regina conference, but were not dealt with adequately in the ensuing months. In other cases, the concerns have emerged since the time of the Regina meeting.

The Economic and Fiscal Situation

Since the February First Ministers' Conference, Canada's overall economic performance has shown encouraging and welcome signs of improvement in terms of both current statistics and more optimistic forecasts for the coming year and the medium term. However, Canada's most critical economic problem -- unemployment -- remains unacceptably high, and the improvements in job creation which have occurred over the last year have been distributed unevenly across the country.

One of Manitoba's major disappointments in the wake of the February Conference was the new federal government's first formal Budget, presented in May. Subsequently, analysis by independent organizations such as the Conference Board indicated that the Budget would have a signficant, negative impact on unemployment. At the annual Premiers' Conference in St. John's in August, the provinces collectively expressed serious reservations about several of the key policy thrusts outlined in the May Budget:

- planned cutbacks in federal payments to the provinces for health, post-secondary education and equalization;

- apparent rejection by the federal government of the need for national tax reform; and

- the lack of attention to regional development and to recently agreed-upon regional development policy principles.

The Premiers also voiced concern about high interest rates and the need for continuing provincial input in the setting of Canada's monetary policy.

A recurring theme in provincial statements on federal fiscal policy over the last several months has been the concern that the federal government seems determined to attempt to off-load responsibilities and costs onto provincial and local governments and individual Canadians -- sometimes in ways which would be seriously unfair to governments and taxpayers with averge or below-average financial resources. On this subject, the Premiers of British Columbia, Alberta, Saskatchewan and Manitoba joined in issuing the following statement in May of this year:

> "Recognizing that federal and provincial governments serve the same taxpayers, the Western Premiers stressed that the federal government must not shift its deficit to the provinces through reductions in federal transfer payments."

Then, in August, all ten provincial governments agreed that: "Both orders of government serve the same taxpayers and off-loading responsibilities and costs from one order to the other will not help in meeting service needs."

Tax Reform

At the February First Ministers' Conference, the Premier of Manitoba noted, in his opening statement, that:

> "Unfortunately, the confidence of Canadians in the basic fairness of the tax system is being undermined by the range of preferential and special provisions. Worthwhile resources which could be used more effectively are being wasted in more intensive efforts to beat a loophole-ridden tax system, and while a few may avoid taxes, thus leaving working men and women to pay the bills, the resulting deficits are too frequently being used as justification for attacks on public programs and public services."

Then, in mid-May, the four western Premiers joined in a statement on tax reform which emphasized that:

> "... a process of reform should begin at once (and that)
>
> Reform of the tax system would encourage economic growth and provide governments with the scope to:
>
> - distribute the burden of taxation more fairly among taxpayers;
> - reduce taxes for the average taxpayer;
> - reduce marginal tax rates to encourage productive investment; and
> - assist in reducing deficits.
>
> . . .
>
> The Premiers called for an early commitment by the Government of Canada to the process of tax reform."

However, shortly after the Western Premiers issued that statement, the federal Minister of Finance responded, in his Budget: "I have deliberately not launched a process of massive tax reform as a solution to the problem of tax fairness or any other problem. We must not and we will not risk creating the kind of uncertainty and instability that could undermine the effort to get Canadians investing strongly in opportunites that will lead to growth and jobs." Finally, in August, the ten Premiers joined in another statement on tax reform which expressed the provinces' concern about "the need to improve the national tax system by making it fair and less complex. Reform of the tax system would increase economic growth and boost investor confidence and distribute the tax burden fairly among all Canadians."

At the time this paper was being prepared, the federal government had not announced the details of the promised "minimum tax" which is to take effect for the 1986 tax year. Manitoba has expressed the view that a carefully-designed minimum tax can contribute to the equity of the tax system but that it, alone, is not a satisfactory substitute for full-scale national tax reform.

The province has also emphasized that additional revenues which may accrue to provincial governments as a result of the May Budget measures and of the introduction of provincial tax changes to parallel the new federal "minimum tax" provisions are not expected to come close to off-setting the major federal cutbacks in public service support payments to the provinces which were also announced in the Budget.

Manitoba's overall position on tax reform has been presented in detail on a number of occasions. The province will table further material on the subject at the Halifax Conference -- including the results of recent analysis confirming the unfair overall impact for average and lower income Canadians of the federal tax measures introduced in the May Budget.

Fiscal Arrangements

As noted earlier, one of the principal concerns shared by all provincial governments has been the federal government's approach to fiscal relations. At their August Conference in St. John's,

> "The ten provincial Premiers rejected the proposal in the May federal Budget to cut federal support for health and post-secondary education and national equalization by some $2 billion annually by 1990."

The Premiers' communique on Fiscal Relations went on to state:

> "The federal government has an important role to play, through the Established Programs Financing Arrangements, in sustaining health and post-secondary service throughout the country. Federal cutbacks, as proposed in the May Budget, are clearly inconsistent with maintaining present levels of service, let alone meeting projected needs.
>
> The Premiers also recognized the importance of these and other federal transfers as well as direct federal activity to sustaining their shared goal of fair and balanced regional development.

> The National Equalization Program is of fundamental importance to Canadian Confederation. Premiers stressed the urgent need to place equalization on a sound foundation. This is essential to fulfill the constitutionally enshrined objective of the program."

More recently, the Chairman of the Annual Conference of Provincial and Territorial Ministers of Health, the Ontario Health Minister, wrote to his federal counterpart on behalf of all provincial Ministers to advise him of the:

> "... grave concern with which (provincial Ministers) discussed, at our recent annual conference in Toronto, the proposal that was made in the federal Budget to reduce transfer payments in the amount of approximately $2 billion by 1990.
>
> The Ministers were shocked that the federal government would contemplate, much less announce, such a policy in view of the severe pressures for growth facing the health care system.
>
> . . .
>
> The provincial and territorial Ministers have looked forward to a new spirit of consultation with the federal government when you took office. The current proposals to reduce Established Programs financing funding do not provide encouragement for a new face on federal-provincial relations.
>
> . . .
>
> The provincial and territorial Ministers look forward to evidence that the federal government is prepared to support its frequently-stated concerns about the quality and direction of health care in this country by providing greater stability in its share of the funding required. The current approach of the federal government of seeking to withdraw from the financial commitments required to sustain the health care services that are valued so highly by all Canadians is unacceptable to the provinces." *

* Letter from Hon. Murray J. Elston, Ontario Minister of Health, to Hon. Jake Epp, Minister of National Health and Welfare, October 24, 1985.

Manitoba is well aware of the negative effects of such reductions -- our province was hurt most, in relative terms, by the last round of federal Fiscal Arrangements cutbacks in 1982, and we have already felt the effects of cutbacks imposed by the new federal government (a $22 million reduction in equalization payments in 1985/86, coupled with a series of cuts under the federal government's November, 1984 "Economic Statement".) In addition, as suggested earlier, Manitoba and other equalization recipient provinces tend to be more vulnerable to such cutbacks because payments from the federal government account for a substantially higher proportion of our revenues than they do for provinces which are not equalization recipients.

In Manitoba's view, it is naive and misleading to characterize federal-provincial debates about the Fiscal Arrangements as "just squabbles between governments over money." At issue are:

- vital services for Canadians: health care, higher education, and a great many of the other public services that Canadians often take for granted; this is a "people" issue in exactly the same way as was the effort by the federal government to de-index Old Age Security pensions and its decision to go forward with de-indexing of Family Allowance payments

- a serious threat to the goal of "fair and balanced regional development" which all First Ministers endorsed in February; the planned cuts could and probably would hurt the "have not" provinces more than others; those provinces already face the greatest pressure on their budgets and have the least room to maneuver in seeking added tax revenue and investment capital.

As was stated earlier, Manitoba believes that fiscal relations are at the heart of federal-provincial relations; without a positive climate in the financial relations between the federal and provincial governments there is little chance of sustaining overall goodwill and cooperation.

It is understood that federal and provincial Finance Ministers and Treasurers will be meeting again in December to review the economic and fiscal outlook for the coming year and the stated intention of the federal Minister of Finance to begin his planned general cutbacks in payments to the provinces in the 1986/87 fiscal year. Manitoba will provide a further elaboration of its position on the need for improvements -- not cutbacks -- in the Fiscal Arrangements during the discussions of this subject at the Halifax Conference.

Job Creation and Training

At the February First Ministers' Conference in Regina, job creation and training were discussed under a separate agenda heading. At the conclusion of the conference, most provinces joined the federal government in expressing general satisfaction with the outcome of the discussions and with federal-provincial consultations on training and related matters which had taken place in preceding months.

However, by the time the annual Premiers' Conference took place in August, provincial views had changed significantly, as illustrated by the following joint statement issued at the meeting:

> "Premiers expressed a number of very serious concerns with some of the thrusts of the federal government's new (Canada Job) strategy. Specifically, they were unanimous in their worry that:
>
> 1. The due process of consultation with the provinces on the proposed federal programs has not been sufficient;
>
> 2. The total available federal funds have declined;
>
> 3. The proposed federal programs would generate duplication with already existing provincial programs;
>
> 4. The programs would not be sensitive enough to the widely varying needs of the different regions;
>
> 5. The increased emphasis on the private sector would not maintain an appropriate role for educational institutions, particularly for those provinces with a relatively-weak industrial and economic base;
>
> 6. The provincial governments would be excluded from direct sponsorship of projects."

While a separate agenda item covering job creation and training has not been proposed for the Halifax Conference, it is expected that the kinds of concerns identified by the provincial Premiers at their August Conference will be raised by several provinces in Halifax.

In early Fall, along with some other provinces, Manitoba signed a Memorandum of Understanding with the federal Minister of Employment and Immigration concerning consultation and cooperation in the implementation of the Canada Job Strategy. Subsequent to that signing, however, the federal Minister revealed a series of proposals to cut back direct federal support for provincially-financed training institutions such as community colleges. While the proposals have been modified over the past several weeks, they have all been similar in that they would:

- make provincial training institutions a federal cut target starting in 1986/87;

- provide for an increasing series of cuts over the following two or three years -- possibly with a limited, partial, and decreasing "insurance" provision, in a recent proposal, and

- they would apparently provide no clear guarantees for the medium and longer term.

It is understood that the federal and provincial Ministers responsible for training will be meeting again to discuss the federal proposals in early December.

Trade

It is expected that several trade issues -- including the multilateral trade negotiations, Canada-U.S. trade, and interprovincial trade -- will be discussed at the Halifax First Ministers' Conference.

All provinces have continued to emphasize the importance of full provincial participation with the federal government in all stages of preparations for the international negotiations, as well as for the negotiations themselves. Following the Prime Minister's announcement in early Fall of the intention of the Government of Canada to seek to negotiate enhanced trade arrangements with the U.S., federal and provincial Trade Ministers met in early October to review officials' proposals for a framework for ongoing federal-provincial consultation in the trade negotiations. Generally, Manitoba was satisfied with that framework, though the province recognized that its effectiveness would have to be measured in the months which followed by the degree of real involvement provincial governments would have in the negotiating process. While First Ministers are expected to endorse the consultation framework worked out by the Trade Ministers, it is possible that some provinces may raise questions about the fact that a Trade Deputies' meeting scheduled to take place before the Halifax Conference was postponed, and about the fact that provinces were not consulted on the

appointment of the new Special Ambassador for Trade announced by the Prime Minister a few weeks ago, even though the new Special Ambassador is seen as having a key role in the federal-provincial consultation process.

One of Manitoba's principal contributions to federal-provincial discussions of Canada-U.S. trade thus far has been the presentation of two technical reports on the implications of various Canada-U.S. trade options for the national and provincial economies. Those studies indicate that it would not be realistic for Canada to expect large-scale short term economic benefits from "freer" trade with the U.S., and that considerable prudence and caution must be exercised in the negotiations to ensure that Canada achieves even modest benefits.

Up to now, there has been minimal federal-provincial discussion of the specifics of the Canadian negotiating position. Manitoba has emphasized, however, that several key areas of Canadian policy must not be "on the table" for negotiation. These include Canadian agricultural assistance programs, regional development policies, national "social" programs such as Medicare, key components of the service sector, and measure to protect and enhance Canada's unique cultural resources and traditions.

It is expected that detailed background material on Manitoba's position on trade, including the recent technical studies released at the October Trade Ministers' meeting by the Minister of Industry, Trade and Technology, will be circulated at the Halifax Conference.

Agriculture and Fisheries

At the May, 1985 Western Premiers' Conference in Grande Prairie, Alberta, the Premier of Manitoba led off discussions of agricultural issues, and suggested to his colleagues that they join in proposing that Agriculture be placed on the agenda for the next First Ministers' Conference on the Economy in Halifax in November. At the conclusion of the Conference, the Western Premiers issued a joint statement on Agriculture calling on the federal government to take action in four priority areas: interest rates, red meat stabilization, beef import quota levels, and grain stabilization programs.

Then, in August, at the annual Premiers' Conference, all ten provincial governments called on the Government of Canada to join with them in developing a national consensus on policies to deal with the many common problems facing the agricultural and fisheries sectors. Subsequently, the Prime Minister agreed to the Premiers' suggestion that Agriculture and Fisheries should be discussed under a separate agenda item at the Halifax First Ministers' Conference. In preparation for the Halifax meeting, federal and provincial Agriculture officials have been working to develop a consensus

position on challenges facing the agriculture sector and policy principles for dealing with those challenges. While generally supporting the consensus approach, Manitoba has made it clear that most of the key problems facing the agricultural sector are well understood and require early joint action -- not further studies. The province is particularly concerned about the need for action to deal with farm financing and the cost-price squeeze facing agricultural producers. One related issue is transportation costs for western farmers. Another related issue is a proposal to transfer a significant portion of the cost of Crop Insurance from the federal government to the provinces. Crop Insurance is, however, only one example of provincial concerns about possible efforts to off-load traditional federal agricultural responsibilities and costs onto farmers, or provincial governments, or both.

During the past winter, Manitoba and other provinces also expressed concern about federal Department of Agriculture program cuts announced in the November, 1984 Economic Statement. Subsequently, in its May Budget, the federal government announced plans for a further annual expenditure reduction of $50 million a year in Agriculture starting in 1985/86, and extending through at least to 1990-91. It is expected that more detailed material outlining Manitoba's views on national agricultural policy priorities will be tabled at the Halifax meeting.

Economic and Social Development

Traditionally, governments in Canada have tended to deal separately with "economic" policies and "social" policies, for both philisophical and administrative reasons. However, while some separation may be unavoidable -- and continues to varying degrees in virtually all governments, including Manitoba's -- we believe there is a need to recognize the importance of the inter-relationships between the two policy areas. Recently, the Manitoba government has emphasized its view that:

> "Social development and economic development must go hand in hand. Although it is certainly true that we cannot have social development without economic development, the converse is equally true.
>
> . . .
>
> (That is why) countries with a high commitment to social development such as Sweden, Norway, Austria, West Germany, and so forth, have enjoyed strong economic growth and low rates of unemployment ... People are more productive, more innovative, more committed to cooperative change, and generally more useful members of society when they are healthy, well educated and secure.

> In Manitoba, we see the maintenance of quality social services as a vital part of our economic policy, and we commend that principle to others across the country. This principle, too, relates directly to regional development. It is no coincidence that the Canadian Constitution places the public service equalization and regional economic disparities provisions in the same section."

Similarily, Manitoba has emphasized time and again that the major issues of concern to women in this country are economic issues. Though governments may, for various accounting and other reasons, lump child care and income support and supplementation programs such as Family Allowances, Old Age Security, and Child Tax Credits together as "social programs", their economic significance to Canadian women and to the Canadian marketplace is undeniable.

Manitoba will continue to stress the inter-relationship between economic and social policy issues during discussion of the two main sub-items expected to be discussed under this general topic at the Halifax Conference: Women's Economic Equality and Regional Economic Development. On both these issues Manitoba is concerned at the continuing gap between promises and significant action.

Women's Economic Equality

At the February First Ministers' Conference on the Economy, the Prime Minister stated, during his opening remarks that:

> "Judge Abella reminded us yet again in her recent report on equality in employment of the importance of achieving economic equality among women and men as a principle of fairness for our nation. I subscribe to that principle. I hope, therefore, that we will also consider new ways of enhancing the participation of women in the economy throughout our discussions, but perhaps particularly when we focus on labour market issues as we shall later on today."

Following up the Prime Minister's comments, Manitoba put forward, for discussion purposes at the February Conference, a set of draft principles designed to serve as a cooperative framework for implementing policies to ensure economic equality for women.

In June, Manitoba co-hosted a Federal-Provincial-Territorial Conference of Ministers responsible for the Status of Women in Winnipeg. At that time, Manitoba's proposed policy principles, in the form a draft "Women's Equality Accord", were discussed once again and, though not adopted, were referred to officials for further

work. It was also agreed that Ministers would meet in the Fall, to consider them again in preparation for the Halifax First Ministers' Conference. In line with that undertaking, the Ministers responsible for the Status of Women met in mid-October, at which time they discussed acceptance of a somewhat-revised set of principles, to be put forward to First Ministers in the form of a joint resolution.

Overall, Manitoba has been disappointed by the lack of progress achieved on economic issues of concern to women since the Regina Conference. For example, there has been no action to increase federal support for child care, and the Parliamentary Task Force promised in the November 1984 federal Speech from the Throne has not yet been appointed. In addition, a number of key measures in the May 1985 federal Budget appeared likely to have a regressive effect on women. Proposals to de-index Old Age Security and Family Allowance Payments were of particular concern to Manitoba.

Another current concern relates to the provision of adequate training services for women. While the federal government has emphasized that it places a high priority on improved training for women, it has put forward proposals, at the same time, for a signficant cutback in direct support for provincial training institutions, as noted elsewhere in this paper.

Further background on the provincial government's position on women's economic equality will be made available at the Halifax Conference. Manitoba will also raise again its proposal for a National Day Care Act to ensure a fair sharing of the costs of providing adequate, quality child care services across the country.

Regional Economic Development

Regional Economic Development was a separate agenda item at the Regina First Ministers' Conference in February. During those discussions, First Ministers endorsed a set of nine regional economic development policy principles, a number of which had been suggested by Manitoba. Subsequently, those principles were elaborated upon in a document entitled "Regional Economic Development - Intergovernmental Position Paper", which was released jointly by the federal, provincial and territorial governments in June, 1985. The joint position paper was one of the substantive results of a regular series of meetings of responsible Ministers which began in January.

However, by the time of the August Premiers' Conference in St. John's, provinces were sufficiently concerned about follow-up action that the Premiers issued a communique on Regional Economic Development which stated, in part:

> "Premiers expressed concern, however, that the federal Budget and recent federal discussion papers have not given sufficient expression to these principles. Greater attention must be given to the implementation of a regional development policy based on the nine principles, and Premiers will propose that this be the focus of the regional development discussion at the upcoming Halifax First Ministers' Conference."

The Premiers' communique went on to note the ommission of any reference, in the federal government's proposals for a new National Transportation Act, to the agreed-upon principle that "Transportation is recognized as a key to regional economic development."

Manitoba had raised that concern on a number of occasions, and had also noted that the May federal Budget had virtually ignored the priority of regional development. Specifically, the province emphasized that the Budget:

- Contained minimal regional analysis of its impacts, and failed to provide evidence that the measures contained in it were "fair to all regions" as asserted by the federal government;

- Listed key program areas of importance to regional development as areas for large-scale program reductions (Agriculture, Transportation and Industrial Assistance)

- Announced plans for major transfer payment cuts. (In their August communique, the Premiers emphasized "the importance of these and other federal transfers as well as direct federal activity <u>to sustaining their shared goal of fair and balanced regional development.</u>")

Manitoba has also expressed concern about lack of progress in fulfilling at least some federal commitments under the Canada-Manitoba Economic and Regional Development Agreement and related subsidiary agreements. The provincial government has placed specific concerns on the record with respect to the fulfillment of commitments under the Churchill Development Sub-agreement, and also has joined some other provinces in expressing concern about the pace of negotiations surrounding new general industrial development and related agreements.

At the same time, the Manitoba government has emphasized repeatedly that it recognizes and appreciates the efforts that the federal Minister of Regional Industrial Expansion has made to attempt to ensure greater sensitivity in the federal system to regional development issues, along with specific provincial concerns and priorities. Despite those efforts, however, events of the past several months suggest that the federal government as a whole may not yet be prepared to follow one of the key principles to which it is publicly committed -- that is, that:

> "All major national policies should be judged, in part, in terms of their regional impact. And, so far as is possible, those policies should reinforce the goal of fair and balanced regional development."

An emerging concern which may be addressed at the First Ministers' Conference is the impact on regional development of recent energy policy changes and particularly the "deregulation" of natural gas pricing. Manitoba and Ontario have both expressed concerns, as consuming provinces, about the adequacy of consultation with the federal government on this issue thus far.

Provinces are also expected to wish to discuss the potential negative implications for regional development and for individual provinces of some of the questions being reviewed by the Nielsen Task Force. As noted earlier, Manitoba and other provinces have not been satisfied with information made available to provincial governments on the activities of the Task Force, nor with the fact that provinces have not been consulted at the Ministerial level to any significant degree on the general nature and direction of its mandate and activities.

Recommendations for Improving Federal-Provincial Relations: Making the "New Era" Work

Toward the end of its mandate, the former federal government seemed to feel it had only two choices about the role it could play in federal-provincial relations -- either to adopt an aggressive, confrontationist, "go-it-alone" stance, or to serve as a passive delivery agent for provincial policies. At the time, provincial governments endeavoured to convince the federal administration that there were other, more constructive choices, and that the spirit of cooperative federalism could, in fact, be resurrected successfully. The experience of the previous federal government showed clearly that Canada requires a more open and co-operative approach to federal-provincial relations -- an approach based on trust, mutual respect and a commitment to genuine consultation, and that such an approach should be applied to <u>all</u> aspects of relations between the national and provincial administrations -- including fundamentally-important financial issues.

While it is essential that a new, more positive approach be applied at all levels of both the federal and provincial governments, the starting point must be a genuine improvement in consultations among federal and provincial First Ministers. To some extent, that process has begun. The agendas for both the Regina and Halifax First Ministers' conferences, for example, reflect input from all First Ministers, as well as a significant measure of consensus on the priority issues to be addressed. At the same time, the wide-ranging nature of those agenda items, and the concerns which they reveal, demonstrate that the state of federal-provincial relations has deteriorated -- in some cases quite seriously -- since the Regina Conference in February. In Manitoba's view, however, this recent deterioration is not necessarily irreversible. There should be no doubt that all provinces want to cooperate with the federal government to change the direction of federal-provincial relations in a positive way -- to make the "new era" work in the interests of Canadians in all provinces and regions.

In that spirit -- in the interests of placing federal-provincial relations "back on track" -- the Government of Manitoba offers some specific recommendations for consideration during the Halifax Conference. These suggestions are seen as consistent with, and a complement to the procedures specified in the Regina Memorandum of Agreement, the 1985 Western Premiers' Conference communique on Federal-Provincial Cooperation, and other ideas emanating from individual provinces and from the 1985 Premiers' Conference.

The recommendations follow.

1. The federal government should immediately suspend action on any cuts in federal programs affecting the provinces for 1986/87.

2. A process of better consultation should be initiated immediately on key policies and programs now under review. While there have been recent meetings involving Finance Ministers and Training Ministers for examole, and while further discussions are scheduled for December, those discussions have been marked, in some cases, by lack of specific proposals from the federal government (Fiscal Arrangements cuts), and in others by the threat of unilateral federal decisions (both Fiscal Arrangements and Training cuts.)

   In this connection, at their August Conference in St. John's, the provincial Premiers issued a communique on federal-provincial fiscal relations containing the following statement:

   > "(Premiers) noted the projected increasing demands on the health care system as the proportion of elderly Canadians continues to

increase in coming decades, and the increased pressure on our post-secondary education system for improved education and increased skills. Federal and provincial governments must work cooperatively and effectively to ensure these needs are met. The federal government has an important role to play, through the Established Programs Financing Arrangements, in sustaining health and post-secondary service throughout the country. Federal cutbacks, as proposed in the May Budget, are clearly inconsistent with maintaining present levels of service, let alone meeting projected needs."

The shared problems summarized by provincial First Ministers in these key areas of public policy illustrates their importance to provinces and to the overall state of federal-provincial relations.

In the present circumstances, we would recommend that First Ministers direct the Ministers responsible for the various concerns identified by the Premiers at St. John's -- particularly those responsible for Fiscal Arrangements and Training negotiations -- to prepare joint reports on the concerns identified in those communiques and on action plans for rectifying them for consideration by First Ministers by the end of the current fiscal year if not sooner. In some cases, considerably faster action may be possible -- as in the case of the Agriculture and Fisheries item. In other cases, earlier deadlines may be required simply to meet the demands of budget planning. In all cases, First Ministers should agree that these problems must be resolved as soon as possible.

Obviously the kind of discussion First Ministers have in Halifax will help set the direction for follow-up meetings. Obviously, too, it is critical for provinces to know more precisely where the federal government stands on these issues.

3. In recognition of the need for direct, "hands-on" involvement by First Ministers in following-up these key issues, it is further recommended that in 1986, at least -- and probably for the foreseeable future -- First Ministers hold at least an informal, private

meeting in the late Winter or early Spring to supplement and complement the more formal annual First Ministers' Conferences provided for under the Regina Memorandum of Agreement.

There was, of course, a brief meeting of First Ministers on the Economy in April of this year, but no subsequent general discussions, except on a bilateral basis, between the Prime Minister and the Premiers. It can be argued that the lack of more frequent First Ministers' discussions at this critical stage in federal-provincial relations may at least partly account for the number of major concerns which provinces have voiced over the last several months about the deterioration in those relations.

Of particular importance is the need for direct and continuing involvement by First Ministers in regional development issues -- and, of course, in trade negotiations.

It is Manitoba's view that these recommendations, in conjunction with development of better joint procedures for First Ministers' Conference preparation and follow-up, would do a great deal to improve the climate of federal-provincial relations.

If accepted, we believe these recommendations would signal the federal government's genuine willingness to cooperate with and work with all provincial governments to meet our shared responsibilities within the Canadian federal system. As noted earlier, we believe it is not enough for governments to have good intentions or to voice positive statements. Ultimately, commitments have to be proven, and it must be demonstrated that major national policies and programs are being applied fairly. This is an essential requirement for issues which go to the heart of the rationale for the Canadian nation -- issues such as the fair sharing, for all regions and all individuals, of the benefits of economic growth and of the burdens of economic adjustment. The November 1984 federal Throne Speech correctly identified these issues as <u>shared</u> concerns and <u>shared</u> responsibilities in Canada. Clearly that also means they require shared solutions, with the federal government providing strong, positive leadership to encourage the kind of cooperative and fair consensus that will help bring them about.

POSITION DU MANITOBA SUR:

L'ÉTAT DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

L'honorable Howard Pawley
Premier ministre du Manitoba

Conférence annuelle des Premiers ministres
Halifax (Nouvelle-Écosse)
Les 28 et 29 novembre 1985

ÉNONCÉ DE PRINCIPE DU MANITOBA SUR:

L'ÉTAT DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

L'honorable Howard Pawley
Premier ministre du Manitoba

Conférence annuelle des Premiers ministres
Halifax (Nouvelle-Écosse)
Les 28 et 29 novembre 1985

ÉNONCÉ DE PRINCIPE DU MANITOBA: L'ÉTAT DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

La Conférence annuelle des Premiers ministres, qui se tient les 28 et 29 novembre 1985, à Halifax (Nouvelle-Écosse), est la première à avoir lieu en vertu du Protocole d'entente signé par tous les Premiers ministres à leur dernière conférence sur l'économie, à Regina (Saskatchewan), les 14 et 15 février.

Le Protocole d'entente en question précisait qu'une "conférence réunissant le Premier ministre du Canada et les Premiers ministres des provinces aura lieu au moins une fois l'an" et que, à cette conférence annuelle, les Premiers ministres:

"a) examineront l'état des relations fédérales-provinciales;

b) se consulteront sur les grandes questions intéressant les deux ordres de gouvernement et en particulier sur celle de l'économie;

c) discuteront d'objectifs généraux pour les gouvernements du pays;

d) échangeront des renseignements pour faciliter la planification des activités de leurs gouvernements."

À la demande du Premier ministre, et conformément à l'alinéa 2(a) du Protocole d'entente (voir ci-dessus), les Premiers ministres provinciaux ont convenu que le premier article à l'ordre du jour de la Conférence des Premiers ministres de Halifax s'intitulera "Revue des relations fédérales-provinciales".

Historique

Peu après son arrivée au pouvoir il y a quelque quatorze mois, l'actuel gouvernement fédéral faisait de nouveau état de sa conviction que l'amélioration des relations fédérales-provinciales était capitale pour le renouveau économique au Canada. Le discours du trône du 5 novembre 1984 contenait la déclaration suivante:

> "L'un des objectifs prioritaires de mes ministres sera d'insuffler un nouvel élan au fédéralisme et de redonner aux Canadiens pleine confiance en l'efficacité de notre régime de gouvernement.

La consultation et la collaboration doivent redevenir l'ordre normal des choses. Mes ministres se réunissent déjà régulièrement avec leurs homologues provinciaux afin d'éliminer les sources de friction et d'améliorer les services dans les secteurs dont la responsabilité incombe conjointement aux administrations fédérale et provinciales.

Trois objectifs fondamentaux commanderont les relations de mon gouvernement avec les provinces, à savoir: l'harmonisation des politiques des deux ordres de gouvernement, l'assurance du respect de leurs domaines de compétence respectifs et la cessation des doubles emplois inutiles et coûteux.

. . .

La réalité canadienne est une mosaïque d'identités régionales distinctes, longuement enracinées dans notre histoire, de cultures diverses et de forces économiques régionales, que cimente un profond sentiment d'attachement envers un seul et même Canada.

Mes ministres sont déterminés à réaliser un consensus national qui soit le reflet de cette réalité. Ce consensus est essentiel si nous voulons rompre l'isolement chronique des régions du Canada, relever les défis que présentent les disparités économiques et sociales, redonner à nos secteurs économiques traditionnels, comme l'agriculture, les forêts, les mines, les pêches et le tourisme, la vigueur qui les a toujours caractérisés et faire en sorte que nos réseaux de transports et de communications servent mieux les intérêts de la nation."

Le Premier ministre a traité plus longuement de la position fédérale au cours d'une allocution d'ouverture qu'il a prononcée, en février, à la Conférence des Premiers ministres sur l'économie qui a eu lieu à Regina. Il a fait la déclaration suivante:

"Je suis convaincu que nous ne pouvons pas relancer l'économie sans renouveler le fédéralisme. Nous ne pouvons pas espérer une réconciliation nationale sans que les provinces et le gouvernement fédéral s'entendent sur des objectifs communs, des objectifs qui ne peuvent pas être imposés. Vouloir progresser de façon arbitraire, hâtive ou unilatérale serait s'acculer à l'échec.

Pourtant, on commence à entendre, ici et là, que le nouveau gouvernement perd son temps en consultant les provinces, le patronat, les syndicats, les citoyens.

Pour le nouveau gouvernement, la recherche de consensus n'est pas signe de faiblesse: c'est l'épreuve de force par excellence. Pour nous, consacrer quelques mois à la consultation entre gouvernements et avec la population, c'est peu de temps dans la vie du pays si cela permet de dégager un commun accord sur la direction qu'il doit prendre. Nous croyons profondément que prendre à la hâte, sans discussions suffisantes et, donc, sans consensus national, des décisions affectant l'avenir de tous les Canadiens et les Canadiennes serait aller à l'encontre des intérêts du pays."

Dans son allocution d'ouverture à la conférence de Régina, le Premier ministre du Manitoba a insisté sur le fait que son gouvernement partage le point de vue du gouvernement fédéral voulant qu'une amélioration des relations fédérales-provinciales et un consensus national sur les principales orientations de la politique économique soient indispensables à la création d'emplois et au renouveau économique au Canada. Le Premier ministre a en outre fait la déclaration suivante:

(traduction)
"Le consensus national ne recueillera un appui et ne méritera cet appui que s'il est <u>équitable</u> pour toutes les régions, pour toutes les provinces, pour les individus, les travailleurs et travailleuses, pour les chômeurs et les personnes âgées, pour les autochtones, pour le jeunes, pour les agriculteurs, pour les petits entrepreneurs et pour les autres."

Le Premier ministre a ajouté que la réussite ou l'échec de la conférence de Régina sera mesuré en fonction des mesures que les gouvernements fédéral et provinciaux prendront pour y donner suite. Il a précisé que, pour les habitants du Manitoba, l'une des épreuves les plus importantes consistera à juger si la province et ses citoyens seront traités équitablement par le gouvernement du Canada.

Au cours des mois qui ont suivi, un certain nombre d'autres provinces ont fait état de préoccupations analogues concernant la mise en application de politiques fédérales équitables. Les nouveaux Premiers ministres de l'Ontario et de l'Alberta, par exemple, ont fait des déclarations publiques soulignant l'importance que le gouvernement du Canada traite équitablement leur province respective.

Le point de vue du Manitoba sur les relations fédérales-provinciales

Depuis la prise du pouvoir, le gouvernement actuel du Manitoba a maintes fois réitéré son engagement à améliorer les relations fédérales-provinciales. À titre d'exemple, le discours du trône du Manitaba en 1982 renfermait les passages suivants:

> "Mes ministres mettront l'accent sur le principe du fédéralisme coopératif et sur la nécessité d'une coordination fructueuse entre les gouvernements fédéral et provinciaux pour faire face aux changements difficiles auxquels se heurtent tous les Canadiens. Mes ministres sont partisans, tout comme le sont traditionnellement les Manitobains, d'un gouvernement central fort.
>
> Mon gouvernement reconnaît l'extrême importance du soutien financier apporté par le gouvernement fédéral. Les accords fiscaux actuels entre gouvernements fédéral et provinciaux ont été plutôt satisfaisants pour le Canada et les Canadiens.
>
> Mes ministres espèrent que les nouvelles dispositions prévoiront des crédits suffisants pour que l'on puisse continuer à avoir, dans tout le Canada, des services de santé et des services éducatifs de très bonne qualité et qu'elles refléteront un engagement renouvelé envers le principe de la péréquation. Le Manitoba a l'intention de continuer à soutenir énergiquement ces services sociaux essentiels."

Le discours du trône du Manitoba de 1984 contenait la déclaration suivante:

> "Une plus grande concertation entre les gouvernements, ainsi qu'un meilleur travail de coopération et de coordination sont essentiels, non seulement pour l'avenir économique du Manitoba, mais aussi pour celui de toutes les autres provinces du Canada.
>
> Notre système fédéral ne peut se montrer efficace si les gouvernements du Canada et des provinces ne se consultent qu'irrégulièrement sur les questions fiscales et économiques les plus importantes, ou qu'en cas de crise imminente. Sur la scène fédérale, les événements des prochains mois vont nous permettre d'examiner la nature des relations fédérales-provinciales et, espérons-le, feront renaître l'esprit du fédéralisme coopératif."

Plusieurs gouvernements successifs du Manitoba ont souligné l'importance de la coopération fédérale-provinciale pour les citoyens et pour l'économie de cette province. Depuis des décennies, des représentants du Manitoba soulignent constamment l'importance de politiques fédérales adaptées et complémentaires à nos avantages et à nos possibilités dans les secteurs économiques et financiers. Par exemple, le Manitoba est une des provinces qui a travaillé le plus fort, dans un premier temps, à l'adoption du régime national de péréquation et, dans un deuxième temps, à son élargissement et à son amélioration. Le Manitoba a également joué un rôle de premier plan en matière de rédaction des dispositions touchant la péréquation et les disparités régionales qui ont été intégrées à la Constitution canadienne il y a quelques années. Notre province est également fière d'avoir, au départ, proposé certains des principes fondamentaux de développement régional que les Premiers ministres ont adoptés en février 1985 et qu'on a depuis articulés dans l'énoncé de principe des treize gouvernements sur le développement économique régional.

Traditionnellement, le Manitoba a présenté, aux conférences fédérales-provinciales, une optique équilibrée conforme à son patrimoine, à sa configuration géographique et au caractère varié de son économie. Le Manitoba est une province de l'Ouest et, comme tel, il est depuis longtemps

préoccupé par les incidences néfastes de certaines politiques économiques nationales fondamentales, notamment les politiques relatives aux transports et aux tarifs, qui ont entravé nos possibilités d'épanouissement et celles de nos provinces soeurs de cette région. Tout comme les autres provinces de l'Ouest, nous avons souvent subi les conséquences d'une représentation inadéquate au sein du processus de prise de décision à l'échelle nationale. Parallèlement, les expériences que nous avons vécues étaient distinctes de celles des autres provinces de l'Ouest. Notre économie étant plus diversifiée que celle des autres provinces de l'Ouest, nous comptons par exemple des secteurs de fabrication et de services relativement plus importants, nous avons été moins touchés par l'essor et l'effondrement dans les secteurs de l'agriculture et des ressources pétrolières et forestières. Toutefois, il va de soi que nous n'avons donc pas connu la croissance énorme dont ont profité certaines autres provinces de l'Ouest au cours des années 70. Par contre, la province n'a pas souffert des ralentissements radicaux du début des années 80.

Une des conséquences de tout cela est que le Manitoba, contrairement aux autres provinces de l'Ouest, continue de compter sur le gouvernement national pour un tiers de ses recettes générales sous la forme de paiements de transfert, principalement au titre de la santé, de l'enseignement postsecondaire et de la péréquation. L'économie provinciale dépend également largement d'un mélange d'investissements privés et publics pour maintenir la stabilité et une certaine croissance soutenue. À la conférence des Premiers ministres, tenue en février 1985, les Premiers ministres de provinces ayant des assises et des résultats économiques aussi différents que l'Ontario et Terre-Neuve se sont joints au Manitoba pour demander que les politiques de développement économique traduisent un point de vue équilibré. Ces provinces ont déclaré que les investissements publics, effectués par le gouvernement fédéral, par les provinces, par les gouvernements locaux et par divers organismes, ont un rôle capital à jouer au même titre que les investissements privés.

Les résultats économiques de notre province au cours des dernières années illustrent l'importance d'une formule équilibrée à l'égard des contributions des secteurs privés et publics au Manitoba. À la fin des années 70, lorsque l'administration précédente a décidé de réduire considérablement l'activité du secteur public, la performance économique de notre province en a souffert. Les statistiques révèlent que la croissance de la production réelle, la croissance des investissements et les autres principaux critères de mesure étaient parmi les plus bas au Canada. Toutefois, plus récemment, la situation s'est grandement améliorée au Manitoba. Grâce à une forte participation des secteurs privés et publics, la croissance des

investissements dans notre province est une des plus fortes au pays. Parallèlement, le mois dernier et au cours d'autres mois, le Manitoba a affiché le taux de chômage le plus bas au pays. Finalement, un certain nombre de prévisions indiquent que la croissance réelle de la province, qui a été égale sinon supérieure à la moyenne nationale au cours des dernières années, se maintiendra en 1986. Le climat serein qui règne dans la province en matière de relations syndicales-patronales a également contribué à cette amélioration, mais nous la devons surtout aux vastes investissements publics créateurs de ressources effectués par l'entremise du Fonds manitobain de soutien à l'emploi, à divers projets fédéraux-provinciaux et, plus récemment, à la reprise de l'exploitation de l'énergie hydro-électrique dans le Nord. La construction de la nouvelle centrale électrique de Limestone constitue le plus important projet actuellement en chantier au pays.

Le Manitoba a maintes fois souligné l'importance de l'aide fédérale pour certains de ces projets. Il a accueilli favorablement la récente décision du gouvernement du Canada de participer avec lui à l'accord de formation dans le cadre du projet Limestone ainsi que la signature, plus tôt au cours de l'année, de l'Entente auxiliaire de l'EDER sur le développement touristique qui faisait l'objet de négociations avec le gouvernement précédent depuis un certain temps. Toutefois, le Manitoba s'inquiète des conséquences néfastes pour la province de diverses compressions fédérales récentes dont certaines sont déjà en oeuvre et d'autres sont projetées. Il s'inquiète également du fait que certains ministères et organismes fédéraux ne respectent pas les engagements consacrés par des accords fédéraux-provinciaux.

L'état actuel des relations fédérales-provinciales -- Évaluation générale

L'engagement manifeste du nouveau gouvernement fédéral à améliorer les relations fédérales-provinciales a contribué à créer le climat d'entente qui a marqué ses premiers mois au pouvoir. Cette entente a été évidente à la Conférence des Premiers ministres sur l'économie, tenue à Regina en février.

Toutefois, depuis février, des préoccupations provinciales précises ont surgi sur de nombreuses questions fondamentales examinées à Regina. Comme le révèlent les communiqués conjoints rendus publics au cours de l'année par les conférences des Premiers ministres de l'Ouest et des Premiers ministres provinciaux de l'Atlantique ainsi que par les dix Premiers ministres à leur réunion annuelle à Saint-Jean (Terre-Neuve), en août, plusieurs provinces et régions éprouvent un grand nombre de ces inquiétudes. Des copies des communiqués de la Conférence des Premiers ministres de

l'Ouest et de la Conférence annuelle des Premiers ministres provinciaux sont jointes au présent document.

Aucune de ces déclarations conjointes ne met en doute la volonté sincère du gouvernement fédéral d'améliorer les relations fédérales-provinciales. Toutefois, dans l'ensemble, ces déclarations démontrent que les provinces estiment que les réalisations depuis la conférence de Regina ont été moins nombreuses que prévues ou espérées. Il va de soi que le gouvernement du Canada pourrait dresser une liste de réalisations valables en matière de relations fédérales-provinciales depuis septembre 1984. Toutefois, toute évaluation lucide de l'état actuel des relations fédérales-provinciales doit également tenir compte des préoccupations des provinces et constater que certaines sont issues de la frustration découlant de la médiocrité des résultats obtenus depuis la conférence de Regina en février, malgré les possibilités qui existaient et le fort climat de bonne volonté qui a marqué les premiers mois de prise du pouvoir pour le nouveau gouvernement fédéral.

Une des plus grandes inquiétudes du gouvernement du Manitoba, qui semble d'ailleurs partagée par plusieurs autres provinces, a trait à la démarche fédérale dans secteur capital des relations financières avec les provinces. Les relations financières sont au coeur des rapports entre le gouvernement fédéral et les provinces. Comme il a été démontré à maintes reprises au cours des dernières décennies, le mécontentement à l'égard des relations financières peut saper et affaiblir les rapports sur presque tous les autres plans entre le gouvernement fédéral et les provinces. Il vaut la peine de rappeler que l'ère du "fédéralisme coopératif" du milieu des années 60 a été caractérisée par l'adoption de plusieurs séries d'arrangements financiers fédéraux-provinciaux innovateurs dont la plupart existent encore de nos jours, sous diverses formes.

Malheureusement, dans le secteur des relations financières, notre province a parfois l'impression qu'il n'y a pas eu de changement de gouvernement au palier fédéral. Usant de prétextes et, apparemment, de tactiques qui nous rappellent fortement le gouvernement précédent, le nouveau gouvernement fédéral a manifesté l'intention de procéder unilatéralement à des coupes sombres dans les paiements de transfert fédéraux, notamment au titre des soins de la santé et de l'enseignement postsecondaire. À leur conférence tenue à Saint-Jean en août, tous les Premiers ministres provinciaux ont rejeté cette solution et ont souligné l'importance de la collaboration fédérale-provinciale pour améliorer les services et répondre aux besoins accrus. On a également fait ressortir que le gouvernement fédéral actuel choisit très soigneusement les questions sur lesquelles il consulte vraiment les provinces. Pour sa part, le Manitoba est d'avis que les consultations en matière de relations

financières, y compris sur les activités du Groupe de travail Nielsen et leurs incidences néfastes possibles pour les provinces, n'ont été ni convenables ni suffisantes pour éviter des confrontations qui entravent les progrès. De fait, tous les Premiers ministres provinciaux ont transmis au Premier ministre fédéral, par la voix du président de leur conférence annuelle, des inquiétudes se rapportant aux activités du Groupe de travail Nielsen.

Craintes précises en matière de relations fédérales-provinciales -- Ordre du jour de la Conférence des Premiers ministres de Halifax

Nous traiterons maintenant de certains sujets d'inquiétude fondamentaux qui, de l'avis du Manitoba, devraient être examinés à la conférence de Halifax. Certains d'entre eux ont déjà été soulevés à la conférence de Regina, mais on ne leur a pas accordé une attention suffisante au cours des mois qui ont suivi. Dans d'autres cas, il s'agit d'inquiétudes qui ont surgi depuis la réunion de Regina.

La situation économique et financière

Depuis la conférence des Premiers ministres en février, globalement parlant, l'économie canadienne a donné des signes encourageants qui ont été favorablement accueillis. Les statistiques actuelles révèlent une nette amélioration et les prévisions permettent d'être encore plus optimistes pour la prochaine année et le moyen terme. Toutefois, le principal problème économique du Canada demeure les taux de chômage qui sont en effet encore excessivement élevés. Par ailleurs, l'accroissement du nombre d'emplois au cours de la dernière année était réparti inégalement au pays.

Le premier budget officiel présenté par le nouveau gouvernement fédéral en mai dernier a été une des principales déceptions du Manitoba depuis la conférence de février. Des analyses effectuées par la suite par des organisations indépendantes, telles que le Conference Board, en sont venues à la conclusion que le budget aurait des conséquences néfastes considérables sur le chômage. À la conférence annuelle des Premiers ministres provinciaux, tenue à St-Jean en août, les provinces ont collectivement manifesté des grandes réserves sur plusieurs orientations fondamentales du budget en question :

- les réductions prévues des versements fédéraux aux provinces au titre de la santé, de l'enseignement postsecondaire et la péréquation;

- le rejet apparent par le gouvernement fédéral de la nécessité d'une réforme fiscale nationale; et

- le degré d'attention insuffisant accordé au développement régional et aux principes de développement régional qui ont récemment fait l'objet d'un accord.

Les Premiers ministres provinciaux ont également exprimé une inquiétude au sujet du niveau élevé des taux d'intérêts et ont souhaité que les provinces aient leurs mots à dire dans l'élaboration de la politique monnétaire canadienne.

Le thème qui est revenu sans cesse dans les déclarations provinciales touchant la politique financière fédérale au cours des derniers mois avait trait à la crainte que le gouvernement fédéral n'ait décidé de refiler ses responsabilités et les frais connexes aux gouvernements provinciaux et locaux ainsi qu'aux citoyens canadiens de manière parfois très injuste pour les gouvernements et les contribuables dont les ressources financières se situent dans la moyenne ou en-deçà de celle-ci. Les Premier ministres de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba ont fait la déclaration suivante sur ce point en mai de cette année:

> (traduction)
> "Conscients que les gouvernements fédéral et provinciaux servent les mêmes contribuables, les Premiers ministres des provinces de l'Ouest ont fait valoir que le premier ne doit pas transférer son déficit aux provinces en réduisant ses paiements de transfert."

Les dix gouvernements provinciaux se sont ensuite entendus en août dernier sur la déclaration suivante : "Les deux ordres de gouvernement servent les mêmes contribuables et le fait de décharger les responsabilités et les frais d'un à l'autre ne permettra pas de mieux répondre aux besoins en matière de services."

La réforme fiscale

Le Premier ministre du Manitoba faisait la déclaration suivante dans son allocution d'ouverture à la Conférence des Premiers ministres en février:

"Malheureusement, la confiance des Canadiens dans le caractère fondamentalement juste du régime fiscal se trouve entamée par la foule de clauses préférentielles et spéciales. Des ressources utiles qui pourraient servir beaucoup plus efficacement sont gâchées par des efforts intensifs pour bénéficier d'un régime fiscal rempli d'échappatoires. Et, pendant que les Canadiens bien nantis et les sociétés rentables évitent de payer des impôts, laissant ce soin aux travailleurs et aux travailleuses, les déficits qui en résultent servent de prétexte à des attaques contre les programmes et les services publics."

Puis, au milieu de mai, les quatre Premiers ministres des provinces de l'Ouest publiaient conjointement l'extrait suivant dans une déclaration sur la réforme fiscale:

(traduction)
"... le processus de réforme doit être engagé immédiatement (et cette)

réforme du régime fiscal favorisera la croissance économique et donnera aux gouvernements la latitude voulue pour:

- répartir le fardeau de l'impôt plus équitablement entre les contribuables;

- réduire les impôts du contribuable moyen;

- réduire les taux marginaux des impôts et favoriser des investissements productifs; et

- contribuer à réduire les déficits.

. . .

Les Premiers ministres provinciaux ont invité le gouvernement du Canada à se prononcer le plus tôt possible en faveur d'une réforme fiscale."

La réponse du ministre fédéral des Finances à la déclaration des Premiers ministres des provinces de l'Ouest est venue peu après dans le budget: "J'ai toutefois évité délibérément de mettre en branle une réforme massive du régime fiscal pour résoudre les questions d'équité fiscale

ou tout autre problème. Nous ne devons pas courir, et nous ne prendrons pas, le risque d'instaurer un climat d'incertitude et d'instabilité susceptible de saper nos efforts en vue d'amener les Canadiens à investir avec dynamisme dans la croissance, les emplois et les possibilités économiques." Finalement, en août, les dix Premiers ministres provinciaux s'entendaient sur une autre déclaration relative à la réforme fiscale qui faisait état de l'inquiétude des provinces à l'égard "de la nécessité d'améliorer le régime fiscal canadien en le rendant juste et moins complexe. Cette réforme favoriserait la croissance économique, rehausserait la confiance des investisseurs et distribuerait le fardeau fiscal équitablement entre tous les Canadiens."

Au moment de la rédaction du présent document, le gouvernement fédéral n'avait pas encore annoncé les détails de "l'impôt minimal" promis qui doit être en vigueur pour l'année 1986. Le Manitoba a fait savoir qu'un impôt minimal soigneusement conçu peut rendre le régime fiscal plus équitable, mais qu'il ne peut, à lui seul, remplacer convenablement une réforme fiscale nationale complète.

Notre province a également souligné que les recettes additionnelles que peuvent rapporter aux provinces les mesures contenues dans le budget de mai et l'adoption de modifications à l'impôt provincial conformes aux nouvelles dispositions fédérales relatives à "l'impôt minimal" seront loin de compenser l'importante compression, par le gouvernement fédéral, des versements aux provinces au titre de services publics, d'autant plus que cette compression a également été annoncée dans le budget.

Le Manitoba a présenté, à plusieurs occasions et de manière détaillée, sa position générale en matière de réforme fiscale. Il déposera d'autres documents sur la question à la conférence de Halifax, y compris des analyses récentes confirmant les incidences globales injustes des dispositions fiscales contenues dans le budget fédéral de mai sur les Canadiens à revenus moyens et modestes.

Les arrangements fiscaux

Comme nous l'avons déjà dit, une des principales préoccupations, qui est partagée par tous les gouvernements provinciaux, a trait à l'attitude du gouvernement fédéral en matière de relations financières. Les Premiers ministres provinciaux ont fait la déclaration suivante à leur conférence de Saint-Jean en août:

> "Les dix Premiers ministres des provinces ont rejeté la proposition présentée dans le budget fédéral de mai dernier de réduire l'aide fédérale en matière de santé, d'enseignement postsecondaire et

de péréquation nationale de quelque deux milliards de dollars par année d'ici à 1990."

On retrouve également les paragraphes suivants dans le communiqué sur les relations financières:

> "Le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer, par le biais des arrangements relatifs au financement des programmes établis, dans le maintien des services de santé et d'enseignement postsecondaire partout au pays. Les réductions proposées dans le budget fédéral du mois de mai ne permettraient absolument pas de maintenir les services à leur niveau actuel et, encore moins, de répondre aux besoins futurs.
>
> Les Premiers ministres ont également reconnu l'importance de ces paiements de transfert et d'autres transferts fédéraux, ainsi que des mesures fédérales directes pour atteindre leurs objectifs communs en vue d'un développement régional juste et équilibré.
>
> Le programme national de péréquation est d'une importance capitale pour la Confédération canadienne. Les Premiers ministres ont souligné qu'il est essentiel de donner un fondement solide à la péréquation si l'on veut se conformer à l'objectif du programme qui est inscrit dans la Constitution."

Plus récemment, le ministre de la Santé de l'Ontario, qui est président de la Conférence annuelle des ministres provinciaux et territoriaux de la Santé, écrivait à son homologue fédéral au nom des ministres provinciaux pour l'informer des faits suivants:

> (traduction)
> "... la grande inquiétude qu'ils (les ministres provinciaux) ont manifesté, lors de notre dernière conférence annuelle à Toronto, à l'égard de la proposition, contenue dans le budget fédéral, de réduire les paiements de transfert de quelque deux milliards de dollars d'ici à 1990.

> Les ministres ont été choqués que le gouvernement fédéral songe à une telle politique et même qu'il l'annonce dans le contexte actuel de demandes accrues exercées sur le régime de soins de santé.
>
> . . .
>
> Lorsque vous avez pris le pouvoir, les ministres provinciaux et territoriaux avaient espéré qu'une nouvelle ère de consultation s'instaurerait avec le gouvernement fédéral. Les propositions actuelles visant à réduire les contributions au financement des programmes établis ne faciliteront pas les relations fédérales-provinciales.
>
> . . .
>
> Les ministres provinciaux et territoriaux cherchent toujours des preuves que le gouvernement fédéral est réellement intéressé, comme il l'a souvent dit, à maintenir la qualité et l'orientation des soins de santé dans ce pays en rendant plus stable sa contribution aux ressources financières requises. L'attitude actuelle du gouvernement fédéral, qui consiste à chercher à se débarrasser des engagements financiers indispensables au maintien des services de soins de santé auxquels les Canadiens accordent tant d'importance, est inacceptable pour les provinces."*

Le Manitoba sait très bien quelles seraient les conséquences néfastes d'une telle réduction. Notre province a le plus souffert, relativement parlant, de la dernière ronde fédérale de compressions au chapitre des arrangements fiscaux en 1982 et nous avons déjà commencé à ressentir les conséquences des compressions effectuées par le nouveau gouvernement fédéral (une réduction des paiements de péréquation de l'ordre de 22 millions de dollars en 1985-1986 accompagnée d'une série de coupes sombres pratiquées par le gouvernement fédéral conformément à l'"Exposé économique" de novembre 1984"). De plus, comme nous l'avons déjà laissé

* Lettre de l'honorable Murray J. Elston, ministre de la Santé de l'Ontario à l'honorable Jake Epp, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, le 24 octobre 1985.

entendre, le Manitoba et d'autres provinces bénéficiaires de péréquation sont plus vulnérables aux réductions parce que les versements provenant du gouvernement fédéral représentent une part beaucoup plus grande de leurs recettes que dans le cas des provinces qui ne touchent pas de péréquation.

De l'avis de Manitoba, il est naïf et trompeur de décrire les débats fédéraux-provinciaux sur les arrangements fiscaux comme de simples disputes pour de l'argent. Les éléments suivants sont en jeu:

- les services essentiels aux Canadiens : les soins de santé, l'enseignement supérieur et de nombreux autres services publics que les Canadiens prennent souvent pour acquis; il s'agit d'une question délicate tout comme le furent les efforts du gouvernement fédéral visant à abolir l'indexation des pensions de sécurité de vieillesse et sa décision d'aller de l'avant avec l'abolition de l'indexation des allocations familiales;

- une sérieuse menace à l'objectif d'un développement régional juste et équilibré sanctionné par tous les Premiers ministres en février; les réductions proposées pénaliseraient sans doute davantage les provinces "pauvres" que les autres; or, ces provinces subissent déjà les plus fortes contraintes budgétaires et elles ont peu de liberté de manoeuvre pour chercher à obtenir d'autres recettes fiscales et capitaux d'investissement.

Comme nous l'avons déjà déclaré, le Manitoba croit que les relations financières sont la pierre angulaire même des relations fédérales-provinciales. À défaut d'une attitude sereine en matière de relations financières entre le gouvernement fédéral et les provinces, il y a peu de chances d'entretenir la bonne volonté et l'esprit de collaboration.

Nous croyons comprendre que les ministres provinciaux et fédéraux des Finances se réuniront de nouveau en décembre afin d'examiner les perspectives économiques et financières pour la prochaine année et de discuter de l'intention avouée du ministre fédéral des Finances d'aller de l'avant avec son projet de compression générale des versements aux provinces au cours de l'année financière

1986-1987. Le Manitoba s'étendra plus longuement, au cours de la conférence de Halifax, sur la nécessité d'étendre et non de restreindre les arrangements fiscaux.

La création d'emplois et la formation

La création d'emplois et la formation ont été examinées sous une rubrique distincte de l'ordre du jour à la Conférence des Premiers ministres de Regina, en février. À l'issue de la conférence, la plupart des provinces se sont jointes au gouvernement fédéral pour faire état d'une satisfaction générale à l'égard des discussions et des consultations fédérales-provinciales sur la formation et les questions connexes qui avaient eu lieu au cours des mois précédents.

Toutefois, comme l'illustre la déclaration conjointe suivante publiée à la réunion, l'opinion des provinces avait beaucoup changé au moment de la Conférence annuelle des Premiers ministres en août:

> "Les Premiers ministres des provinces se sont dits fort inquiets de certaines orientations contenues dans la nouvelle stratégie (Planification de l'emploi) du gouvernement fédéral. Plus particulièrement, ils ont exprimé unanimement leur inquiétude sur les aspects suivants:
>
> 1. la consultation auprès des provinces sur les programmes fédéraux proposés n'a pas été suffisante;
>
> 2. le total des fonds fédéraux disponibles a diminué;
>
> 3. les programmes fédéraux proposés entraîneront des chevauchements avec les programmes provinciaux déjà en place;
>
> 4. les programmes ne tiennent pas suffisamment compte des besoins forts différents des régions;
>
> 5. l'accent mis sur le secteur privé ne laisse pas aux établissements d'enseignement un rôle adéquat, particulièrement dans les provinces dont l'assise industrielle et économique est assez faible;

6. les gouvernements provinciaux ne peuvent pas prendre directement l'initiative des projets."

Aucun article distinct portant sur la création d'emplois et la formation n'a été proposé pour la conférence de Halifax, mais on prévoit que plusieurs provinces soulèveront des questions analogues à celles qui ont été définies par les Premiers ministres provinciaux à leur conférence en août.

Au début de l'automne, le Manitoba et d'autres provinces ont signé, avec le ministre fédéral d'Emploi et Immigration, un protocole d'entente relatif à la consultation et à la coopération pour la mise en oeuvre de la Planification de l'emploi. Après la signature du document en question, le ministre fédéral a néanmoins révélé une série de propositions ayant pour objet de réduire l'aide fédérale directe aux établissements de formation subventionnés par les provinces, tels que les collèges communautaires. Ces propositions ont été modifiées au cours des dernières semaines, mais elles demeurent toutes semblables sur les points suivants:

- elles font des établissements de formation provinciaux une cible des compressions fédérales à compter de 1986-1987;

- elles accroissent les réductions au cours des deux ou trois prochaines années, même si une proposition plus récente pourrait comporter une disposition "d'assurance" limitée, partielle et décroissante; et

- elles n'offrent apparemment aucune garantie précise à moyen et à court terme.

Il est entendu que les ministres fédéral et provinciaux responsables de la formation se réuniront encore au début de décembre pour disctuer des propositions fédérales.

Le commerce

On s'attend à ce que plusieurs questions commerciales, notamment les négociations commerciales multilatérales, les échanges commerciaux canado-américains et le commerce interprovincial, soient abordées à la Conférence des Premiers ministres de Halifax.

Toutes les provinces ont constamment mis l'accent sur l'importance de leur participation complète, avec le gouvernement fédéral, à toutes les étapes préparatoires aux négociations internationales ainsi qu'aux négociations proprement dites. À la suite de l'annonce par le Premier ministre fédéral, au début de l'automne, de l'intention de son gouvernement de chercher à négocier des accords commerciaux plus favorables avec les États-Unis, les ministres fédéral et provinciaux responsables du commerce se sont réunis au début d'octobre pour examiner des propositions de fonctionnaires visant la création d'un mécanisme de consultation fédérale-provinciale permanent en matière de négociations commerciales. En règle générale, le Manitoba était satisfait du mécanisme en soulignant toutefois qu'il faudrait, au cours des mois suivants, en évaluer l'efficacité en fonction du degré de participation réelle des gouvernements provinciaux au processus de négociation. On s'attend à ce que les Premiers ministres acceptent le mécanisme de consultation mis au point par les ministres du commerce. Il est cependant possible que certaines provinces posent des questions concernant le report de la réunion des sous-ministres du Commerce qui devait avoir lieu avant la conférence de Halifax et la nomination d'un nouvel ambassadeur spécial en matière de commerce, annoncée par le Premier ministre il y a quelques semaines, sans que les provinces aient été consultées et même si ce nouvel ambassadeur spécial doit jouer un rôle capital dans le nouveau processus de consultation fédérale-provinciale.

Une des principales contributions du Manitoba aux discussions fédérales-provinciales relatives aux échanges commerciaux canado-américains qui ont eu lieu jusqu'à présent a pris la forme de deux rapports techniques sur les incidences de diverses options sur les économies nationales et provinciales. Ces études révèlent qu'il serait irréaliste que le Canada s'attende, à court terme, à des avantages économiques considérables du "libre-échange" avec les États-Unis et qu'il faudra faire preuve de beaucoup de prudence et de discernement au cours de ces négociations si l'on veut que le Canada en retire des avantages quelconques.

Les discussions fédérales-provinciales sur le contenu précis de la position canadienne au cours de ces négociations ont été jusqu'à maintenant minimes. Le Manitoba a toutefois souligné que plusieurs éléments fondamentaux de la politique canadienne ne doivent pas faire l'objet d'une négociation. Il s'agit notamment des programmes canadiens d'aide à l'agriculture, des politiques de développement régional, des programmes sociaux nationaux tels que l'assurance-maladie, d'éléments fondamentaux du secteur des services et des mesures visant à protéger et à mettre en valeur les ressources et les traditions culturelles uniques du Canada.

On prévoit que des documents de fond complets sur la position du Manitoba en matière de commerce, y compris les récentes études techniques rendues publiques par le ministre de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, à la conférence des ministres du Commerce en octobre, seront distribués à la conférence de Halifax.

L'agriculture et les pêches

À la Conférence des Premiers ministres de l'Ouest, tenue à Grande Prairie (Alberta) en mai 1985, le Premier ministre du Manitoba a animé la discussion sur les questions agricoles et a proposé à ses homologues de demander tous ensemble que l'agriculture soit inscrite à l'ordre du jour de la prochaine Conférence des Premiers ministres sur l'économie à Halifax en novembre. À l'issue de leur conférence, les Premiers ministres de l'Ouest ont rendu publique une déclaration conjointe sur l'agriculture invitant le gouvernement fédéral à prendre des mesures dans les quatre secteurs prioritaires suivants: les taux d'intérêts, la stabilisation du prix de la viande rouge, les contingents d'importation de boeuf et les programmes de stabilisation du prix des céréales.

Par la suite, en août, à la Conférence annuelle des Premiers ministres provinciaux, les dix gouvernements provinciaux ont invité le gouvernement fédéral à se joindre à eux afin de dégager un consensus national sur les politiques destinées à corriger de nombreux problèmes communs aux secteurs de l'agriculture et des pêches. Plus tard, le Premier ministre fédéral a accepté la suggestion des Premiers ministres provinciaux d'inscrire l'agriculture et les pêches comme rubrique distincte de l'ordre du jour de la conférence des Premiers ministres de Halifax. En vue de cette dernière, des fonctionnaires fédéraux et provinciaux de l'Agriculture ont cherché à s'entendre sur les défis que doit relever le secteur de l'agriculture et sur les principes qui permettront de le faire. Bien que le Manitoba soit généralement en faveur du consensus, il a indiqué clairement que la plupart des problèmes fondamentaux du secteur agricole sont bien connus et qu'ils exigent une intervention conjointe rapide plutôt que d'autres études. La province souhaite tout particulièrement qu'on règle le problème du financement agricole et celui de la réduction de l'écart entre le coût et le prix qui frappent les producteurs agricoles. Les frais de transport constituent un aspect connexe qui concerne les agriculteurs de l'Ouest. La proposition de transférer une part considérable du coût de l'assurance-récolte du gouvernement fédéral aux provinces est un autre problème du même ordre. L'assurance-récolte n'est cependant qu'un seul des éléments à l'égard desquels la province craint que le gouvernement fédéral ne cherche à se décharger de ses responsabilités et de la part de frais qu'il absorbe traditionnellement dans le secteur agricole

pour les refiler aux agriculteurs ou aux gouvernements provinciaux ou encore aux deux.

Au cours de l'hiver dernier, le Manitoba et d'autres provinces ont également exprimé une crainte au sujet des compressions au programme du ministère fédéral de l'Agriculture annoncées dans l'Exposé économique de novembre 1984. Le gouvernement fédéral a par la suite annoncé dans le budget du mois de mai des plans pour réduire encore les dépenses de 50 millions de dollars par année dans le secteur agricole à compter de 1985-1986 et au moins jusqu'en 1990-1991. Il est prévu que des documents plus complets exposant la position du Manitoba sur les priorités en matière de politique agricole nationale seront déposés à la réunion de Halifax.

Le développement économique et social

Traditionnellement, tant pour des raisons philosophiques qu'administratives, les gouvernements de ce pays ont eu tendance à considérer séparément les politiques "économiques" et "sociales". Toutefois, même si une certaine distinction est inévitable et si elle continue d'exister à des degrés différents dans tous les gouvernements, y compris celui du Manitoba, nous croyons qu'il est indispensable de reconnaître l'importance de rapports entre les deux secteurs. Le gouvernement du Manitoba a récemment fait valoir le point de vue suivant:

> (traduction)
> "Développement social et développement économique doivent aller de pair. S'il est vrai qu'il ne peut y avoir de développement social sans développement économique, le contraire l'est également.
>
> . . .
>
> (C'est pourquoi) les pays qui ont beaucoup investi dans le développement social, tels que la Suède, la Norvège, l'Autriche, l'Allemagne de l'Ouest et ainsi de suite, ont une forte croissance économique et des taux de chômage modestes... Les gens sont plus productifs, plus innovateurs, plus disposés à accepter les changements coopératifs et généralement plus utiles à la société s'ils sont en santé et instruits et s'ils éprouvent un sentiment de sécurité.

> Au Manitoba, nous considérons le maintien de la qualité des services sociaux comme un élément essentiel de notre politique économique et nous recommandons ce principe aux autres administrations de ce pays. De plus, ce principe est lié directement au développement régional. Ce n'est pas une coïncidence si, dans la Constitution canadienne, les dispositions relatives à la péréquation au titre des services publics et aux inégalités en matière de développement économique régional se trouvent dans le même article."

Le Manitoba a souvent répété que les principales questions intéressant les femmes dans ce pays sont à caractère économique. Même si, pour diverses raisons de comptabilité ou autres, les gouvernements regroupent l'aide à l'enfance, le soutien du revenu et les programmes de supplément tels que les allocations familiales, la sécurité de vieillesse et les crédits d'impôt pour enfants sous la rubrique "programmes sociaux", l'importance économique de ces programmes pour les femmes canadiennes et le marché canadien est indéniable.

Au cours de l'étude des deux principaux sous-points, soit l'égalité des femmes sur le plan économique et le développement économique régional, qui devrait se dérouler sous ce thème général à la conférence de Halifax, le Manitoba continuera de mettre l'accent sur les rapports entre les politiques économiques et sociales. Notre province s'inquiète de l'écart constant entre les promesses faites et les mesures concrètes prises sur ces deux plans.

L'égalité des femmes sur le plan économique

En février, le Premier ministre du Canada a fait la déclaration suivante dans son allocution d'ouverture à la Conférence des Premiers ministres sur l'économie:

> "Comme vous le savez tous, le juge Abella nous a encore une fois rappelé dans son récent rapport aur l'égalité en matière d'emploi l'importance de réaliser la parité économique des femmes et des hommes comme un principe de justice pour notre pays. Je souscris à ce principe. J'espère par conséquent que nous allons également examiner de nouveaux moyens d'accroître la participation des femmes dans l'économie lors de nos discussions, mais peut-être en particulier lorsque

nous nous pencherons sur les problèmes du marché du travail plus tard aujourd'hui."

À la suite des observations du Premier ministre, le Manitoba a proposé, à la conférence de février, une série de principes pouvant servir de cadre à la collaboration en matière de mise en oeuvre de politiques assurant l'égalité des femmes sur le plan économique.

En juin, le Manitoba a coprésidé une conférence fédérale-provinciale-territoriale des ministres responsables de la condition féminine tenue à Winnipeg. Le projet de lignes de conduite du Manitoba intitulé "Entente sur l'égalité des femmes" a de nouveau fait l'objet de discussions et, même s'il n'a pas été adopté, il a été transmis aux fonctionnaires pour qu'ils continuent à y travailler. Il a également été convenu que les ministres se réuniraient à l'automne pour l'étudier encore une fois en vue de la conférence des Premiers ministres de Halifax. Dans cette optique, les ministres responsables de la condition féminine se sont réunis au milieu d'octobre et ont discuté de l'acceptation d'une série de principes quelque peu révisés à transmettre aux Premiers ministres sous forme d'une résolution conjointe.

Globalement parlant, le Manitoba est déçu du peu de progrès accomplis sur le plan des questions économiques intéressant les femmes depuis la conférence de Regina. Par exemple, aucun effort n'a été fait pour accroître l'aide fédérale au titre des enfants et le groupe de travail parlementaire promis dans le discours du trône fédéral de novembre 1984 n'a pas encore été créé. En outre, certaines mesures capitales qui sont contenues dans le budget fédéral de mai de 1985 devraient avoir pour conséquence de faire reculer la situation des femmes. Le Manitoba s'inquiète particulièrement des propositions visant à abolir l'indexation des versements de sécurité de la vieillesse et des allocations familiales.

Une autre préoccupation actuelle a trait à la prestation de services de formation convenables aux femmes. D'une part, le gouvernement fédéral souligne qu'il accorde un degré de priorité élevé à l'amélioration de la formation des femmes, mais, d'autre part, il met de l'avant des propositions ayant pour but de réduire considérablement l'aide directe aux établissements de formation provinciaux comme nous l'avons expliqué dans le présent document.

D'autres renseignements de fond sur la position du gouvernement provincial en matière d'égalité pour les femmes sur le plan économique seront présentés à la conférence de Halifax. Le Manitoba proposera encore une fois qu'on adopte une loi nationale sur les services de garde afin d'assurer

un partage équitable des frais de services de garde d'enfants convenables et de qualité dans tout le pays.

Le développement économique régional

Le développement économique régional constituait un article distinct de l'ordre du jour de la Conférence des Premiers ministres tenue à Regina en février. Au cours des discussions en question, les Premiers ministres ont accepté une série de neuf principes en matière de développement économique régional dont certains avaient été proposés par le Manitoba. Par la suite, ces principes étaient définis dans un document intitulé "Une politique de développement économique et régional - énoncé intergouvernemental" rendu public par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en juin 1985. L'énoncé de position conjointe était le résultat concret d'une série de réunions ordinaires des ministres concernés amorcée en janvier.

Cependant, au moment de la conférence des Premiers ministres provinciaux à Saint-Jean, les provinces étaient suffisamment inquiètes du suivi pour que les Premiers ministres rendent public un communiqué sur le développement économique régional renfermant notamment le paragraphe suivant:

> "Toutefois, selon les Premiers ministres, le budget fédéral et les récents documents de travail fédéraux ne s'inspirent pas suffisamment de ces principes. Il faudrait accorder plus d'attention à la mise en oeuvre d'une politique de développement régional fondée sur ces neufs principes, et les Premiers ministres des provinces proposeront que cette question soit au centre des discussions sur le développement économique régional à la prochaine Conférence des Premiers ministres qui se tiendra à Halifax."

Le communiqué des Premiers ministres provinciaux ajoutait qu'il n'était nulle part question, dans les propositions fédérales touchant une nouvelle loi nationale sur les transports, du principe convenu voulant que "les transports constituent un élément clé du développement économique régional."

Le Manitoba a soulevé le problème à plusieurs occasions et il a souligné que le budget fédéral du mois de mai passait presque totalement sous silence la priorité du développement régional. Plus précisément, il faisait ressortir les éléments suivants du budget:

- ce budget n'effectue qu'une analyse minimale de ses incidences régionales et il ne réussit pas à faire la preuve que les mesures qu'il propose sont équitables pour toutes les régions comme l'affirme le gouvernement fédéral;

- il définit des programmes essentiels au développement régional comme cibles de vastes compressions (l'agriculture, le transport et l'aide industrielle);

- il annonce des plans d'importantes réductions des paiements de transfert. (Dans leur communiqué du mois d'août, les Premiers ministres provinciaux "ont également reconnu l'importance de ces paiements de transfert et d'autres transferts fédéraux, ainsi que des mesures fédérales directes pour atteindre leurs objectifs communs en vue d'un développement régional juste et équilibré.")

Le Manitoba s'est en outre inquiété de l'absence de progrès en matière de réalisation de certains engagements pris par le gouvernement fédéral dans le cadre de l'entente Canada-Manitoba de développement économique et régional et de ses accords auxiliaires. Le gouvernement provincial s'est également plaint officiellement du fait que n'ont pas été tenues des promesses faites en vertu de l'entente auxiliaire sur le développement de Churchill et il s'est joint à d'autres provinces pour protester contre le rythme auquel se déroulent les négociations touchant de nouvelles ententes de développement industriel général et d'autres ententes connexes.

Parallèlement, le gouvernement du Manitoba a répété à maintes reprises qu'il est conscient des efforts déployés par le ministre fédéral de l'Expansion industrielle régionale pour sensibiliser davantage le régime fédéral au développement régional ainsi qu'aux préoccupations et priorités provinciales précises et il lui en sait gré. Néanmoins, les événements des derniers mois laissent croire que, dans l'ensemble, le gouvernement fédéral n'est pas prêt à mettre en application un des principes fondamentaux qu'il a énoncés publiquement et qui est le suivant:

> "Toutes les grandes politiques nationales doivent être jugées, en partie, en fonction de leurs répercussions sur les

régions. De plus, elles doivent, dans la mesure du possible, appuyer l'objectif d'un développement régional juste et équilibré."

Un nouveau facteur, qui pourrait être examiné à la Conférence des Premiers ministres, est l'incidence, sur le développement régional, des modifications récentes à la politique énergétique et surtout la "déréglementation" du prix du gaz naturel. En qualité de provinces consommatrices, le Manitoba et l'Ontario se sont inquiétées de la qualité des consultations menées jusqu'à présent par le gouvernement fédéral sur cette question.

On s'attend également à ce que les provinces souhaitent discuter des conséquences néfastes possibles de certaines questions qu'étudie le Groupe de travail Nielsen sur le développement régional et leur situation particulière. Comme nous l'avons déjà dit, le Manitoba et d'autres provinces sont mécontents des renseignements qui leur ont été communiqués concernant les activités du Groupe de travail et du fait que les provinces n'ont pas été suffisamment consultées au niveau ministériel sur la nature et l'orientation générale du mandat et des activités du Groupe de travail en question.

Recommandations pour améliorer les relations fédérales-provinciales de manière à établir "une nouvelle ère"

Vers la fin de son mandat, le gouvernement fédéral précédent donnait l'impression d'en être venu à la conclusion qu'il ne pouvait jouer que l'un ou l'autre des rôles suivants en matière de relations fédérales-provinciales: soit adopter une attitude agressive axée sur la confrontation et faire cavalier seul ou servir passivement comme agent d'exécution des politiques provinciales. À ce moment-là, les gouvernements provinciaux ont tenté de convaincre l'administration fédérale qu'il y avait d'autres voies plus constructives et qu'on pouvait assurément ressusciter avec succès le fédéralisme coopératif. L'exemple du gouvernement fédéral précédent montre clairement qu'une démarche plus ouverte et coopérative en matière de relations fédérales-provinciales est nécessaire au Canada et qu'elle doit reposer sur la confiance, le respect mutuel et l'acceptation de consultations véritables. Cette démarche doit être appliquée à toutes les relations entre les administrations nationales et provinciales, y compris dans les secteurs fondamentaux à incidences financières.

Une nouvelle attitude plus positive à tous les niveaux au sein des deux ordres de gouvernement est essentielle, mais le point de départ doit consister en une amélioration réelle des consultations entre les Premiers ministres fédéral et provinciaux. Ce processus a déjà été

amorcé dans une certaine mesure. Les ordres du jour des conférences des Premiers ministres tenues à Regina et à Halifax traduisent un apport de tous les Premiers ministres ainsi qu'un degré de consensus considérable sur les questions à régler en priorité. Par contre, le caractère général des articles des ordres du jour et les inquiétudes que ces articles reflètent démontrent bien que l'état des relations fédérales-provinciales s'est détérioré, dans certains cas gravement, depuis la conférence de Regina en février. Toutefois, le Manitoba est convaincu que cette détérioration récente n'est pas nécessairement irréversible. Il ne doit subsister aucun doute que les provinces souhaitent collaborer avec le gouvernement fédéral afin d'orienter dans un sens positif les relations fédérales-provinciales de sorte que la "nouvelle ère" serve les intérêts des Canadiens de toutes les provinces et régions.

Dans cette optique d'une rectification des relations fédérales-provinciales, le gouvernement du Manitoba formule des recommandations précises pour examen à la conférence de Halifax. Ces propositions sont conformes aux modalités prévues dans le protocole d'entente de Regina, au communiqué de la conférence des Premiers ministres des provinces de l'Ouest en 1985 relatif à la coopération fédérale-provinciale, aux propositions émanant de diverses provinces et de la conférence des Premiers ministres provinciaux en 1985.

Ce sont les suivantes:

1. Le gouvernement fédéral doit cesser immédiatement d'effectuer des coupes sombres dans des programmes fédéraux touchant les provinces en 1986-1987.

2. De meilleurs consultations doivent être amorcées immédiatement sur des politiques et des programmes fondamentaux à l'étude. Il y a eu récemment des réunions, notamment entre les ministres des Finances et les ministres responsables de la formation, et d'autres doivent avoir lieu en décembre, mais ces discussions ont été entravées, dans certains cas, par l'absence de propositions précises du gouvernement fédéral (par exemple au sujet des réductions touchant les arrangements fiscaux) et dans d'autres cas par la menace de décisions fédérales unilatérales (à l'égard des réductions touchant tant les arrangements fiscaux que la formation.)

Dans cette optique, le communiqué sur les relations financières fédérales-provinciales émis par les Premiers ministres provinciaux à leur conférence annuelle tenue à Saint-Jean (Terre-Neuve) en août contenait la déclaration suivante:

> "(Les Premiers ministres) sont conscients des demandes accrues qui seront faites dans le secteur du régime de santé en raison de l'augmentation du nombre de personnes âgées au Canada au cours des prochaines décennies et des exigences additionnelles que les besoins en matière d'enseignement supérieur et de perfectionnement des compétences imposeront au système d'enseignement postsecondaire. Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent collaborer pour pouvoir répondre adéquatement à ces besoins. Le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer, par le biais des arrangements relatifs au financement des programmes établis, dans le maintien des services de santé et d'enseignement postsecondaire partout au pays. Les réductions proposées dans le budget fédéral du mois de mai ne permettraient absolument pas de maintenir les services à leur niveau actuel et, encore moins, de répondre aux besoins futurs."

Les problèmes communs identifiés par les Premiers ministres provinciaux dans ces secteurs fondamentaux de politiques publiques illustrent leur importance pour les provinces et l'état général des relations fédérales-provinciales.

Dans l'état actuel des choses, nous recommandons que les Premiers ministres chargent les ministres responsables des divers aspects cernés par les Premiers ministres provinciaux à

Saint-Jean, soit surtout des négociations sur les arrangements fiscaux et la formation, de préparer des rapports conjoints sur les questions soulevées dans les communiqués ainsi que des plans d'action pour corriger les problèmes. Ces documents seront examinés par les Premiers ministres d'ici la fin de l'année financière en cours au plus tard. Il serait peut-être possible d'intervenir beaucoup plus rapidement dans certains dossiers, par exemple ceux de l'agriculture et des pêches. Dans d'autres, il faudra peut-être fixer des délais plus rapprochés tout simplement pour répondre aux exigences de la planification budgétaire. Dans tous les cas, il faudra que les Premiers ministres soient d'accord pour régler ces problèmes aussi vite que possible.

Il va de soi que les discussions qu'auront les Premiers ministres à Halifax donneront le ton aux réunions qui suivront. Il est également évident qu'il est capital pour les provinces de mieux connaître la position du gouvernement fédéral sur ces questions.

3. En raison de la nécessité d'une intervention directe et immédiate des Premiers ministres dans ces secteurs fondamentaux, il est en outre recommandé qu'ait lieu, au moins en 1986, une réunion non officielle et privée des Premiers ministres à la fin de l'hiver ou au début du printemps pour faire suite à la conférence annuelle des Premiers ministres prévue par le Protocole d'entente de Regina et que d'autres réunions de ce genre puissent avoir lieu pendant longtemps.

Il y a eu une brève réunion des Premiers ministres sur l'économie en avril 1985, mais elle n'a été suivie d'aucune autre discussion générale, sauf celles, à caractère bilatérale, entre le Premier ministre fédéral et les Premiers ministres provinciaux.

> On peut penser que l'absence de discussions fréquentes entre les Premiers ministres provinciaux à ce stade critique des relations fédérales-provinciales explique en partie certaines des principales inquiétudes exprimées par les provinces au cours des derniers mois à l'égard de la détérioration de ces relations.
>
> Il est tout particulièrement important que les Premiers ministres s'intéressent directement et constamment au développement régional et, évidemment, aux négociations commerciales.

Le Manitoba croit que ces recommandations et la mise au point de meilleures méthodes conjointes pour préparer des conférences de Premiers ministres et y donner suite amélioreraient grandement le climat des relations fédérales-provinciales.

Nous estimons que s'il acceptait ces recommandations, le gouvernement fédéral donnerait la preuve qu'il est réellement disposé à collaborer et à travailler avec les gouvernements provinciaux pour faire en sorte que soient assumées nos responsabilités communes à l'intérieur du régime fédéral canadien. Comme nous l'avons déjà dit, les déclarations de bonnes intentions et d'attitude positive de la part des gouvernements sont insuffisantes. En fin de compte, il faut prouver qu'on tient les promesses et démontrer que les principaux programmes et politiques nationaux sont appliqués équitablement. Cette condition est indispensable pour l'examen de questions qui sont à la base même de l'existence de la nation canadienne. Une de ces questions est un partage équitable, entre toutes les régions et tous les individus, des avantages de la prospérité économique et des fardeaux de l'adaptation économique. Le discours du trône fédéral de novembre 1984 faisait avec justesse ressortir ces questions comme des préoccupations et des responsabilités <u>communes</u> dans ce pays. Cela signifie également qu'il faut s'entendre sur les solutions et que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle de premier plan avec conviction et force pour favoriser la collaboration et un consensus équitable pouvant déboucher sur ces solutions.

Office of the Prime Minister

CANADA

Cabinet du Premier ministre

Communiqué

Date: le 11 octobre 1985

Pour publication: immédiate

Ordre du jour de la Conférence annuelle des premiers ministres

Le Premier ministre Brian Mulroney a rendu public aujourd'hui l'ordre du jour de la Conférence annuelle des premiers ministres qui aura lieu à Halifax les 28 et 29 novembre. L'ordre du jour a été approuvé par tous les premiers ministres. Voir document ci-joint.

La Conférence d'Halifax sera la première tenue dans le cadre du Protocole d'entente que les premiers ministres ont signé à Regina le 15 février dernier.

CONFÉRENCE ANNUELLE DES PREMIERS MINISTRES

Halifax (Nouvelle-Écosse)

les 28 et 29 novembre 1985

ORDRE DU JOUR

1. Revue des relations fédérales-provinciales
2. Examen de la situation économique et financière
3. Commerce
4. Agriculture et pêches
5. Développement économique et social

DOCUMENT: 800-19/058

FIRST MINISTERS' CONFERENCE ON THE ECONOMY

CONFERENCE DES PREMIERS MINISTRES SUR L'ECONOMIE

MEMORANDUM OF AGREEMENT

Annual Conference
of
First Ministers

REGINA, Saskatchewan
February 14-15, 1985

PROTOCOLE D'ENTENTE

Conférence annuelle
des
premiers ministres

REGINA (Saskatchewan)
les 14 et 15 février 1985

MEMORANDUM OF AGREEMENT
PROTOCOLE D'ENTENTE

In the pursuit of greater harmony and closer coordination among the federal and provincial governments of Canada, and in order to serve the Canadian public to the best of our abilities, we First Ministers, at a Conference held in Regina, Saskatchewan, hereby commit the governments we represent to the following:

(1) A Conference composed of the Prime Minister of Canada and the First Ministers of the provinces shall be held at least once a year. This Conference shall be known as the "Annual Conference of First Ministers".

(2) At the Annual Conference, First Ministers shall:

(a) review the state of federal-provincial relations;

(b) consult on major issues that concern both orders of government, and in particular the state of the economy;

(c) consider broad objectives for governments in Canada;

(d) exchange information to facilitate planning for the operations of their governments.

(3) In order to meet these broad objectives, the Annual Conference shall be held, where possible, in the last quarter of the year.

Dans le but d'assurer une harmonie plus grande et une coordination plus étroite entre les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada et pour servir au mieux les intérêts de la population canadienne, nous Premiers ministres, réunis en conférence à Regina, Saskatchewan, prenons, au nom de nos gouvernements respectifs, les engagements suivants:

(1) Une conférence réunissant le Premier ministre du Canada et les premiers ministres des provinces aura lieu au moins une fois l'an. Cette conférence sera connue sous le nom de "Conférence annuelle des premiers ministres".

(2) À cette conférence annuelle, les premiers ministres :

(a) examineront l'état des relations fédérales-provinciales;

(b) se consulteront sur les grandes questions intéressant les deux ordres de gouvernement et en particulier sur celle de l'économie;

(c) discuteront d'objectifs généraux pour les gouvernements du pays;

(d) échangeront des renseignements pour faciliter la planification des activités de leurs gouvernements.

(3) Pour atteindre ces grands objectifs, la Conférence annuelle aura lieu, dans la mesure du possible, au cours du dernier trimestre de l'année.

(4) The Prime Minister of Canada shall convene and chair the Annual Conference.

(5) The First Ministers shall determine jointly the agenda, dates and location of the Annual Conference.

(6) If First Ministers so decide, the Conference for that year will not be held.

(7) The Prime Minister of Canada may continue to convene other First Ministers' Conferences to discuss particular issues.

(8) This Memorandum of Agreement shall be in effect for a period of five years from the date of signing and shall be renewable thereafter for a similar period.

(4) Le Premier ministre du Canada convoquera et présidera la Conférence annuelle.

(5) Les premiers ministres conviendront ensemble de l'ordre du jour, de la date et du lieu de la Conférence annuelle.

(6) La Conférence sera annulée si les premiers ministres en décident ainsi.

(7) Il continuera d'être loisible au Premier ministre du Canada de convoquer d'autres conférences des premiers ministres portant sur des sujets particuliers.

(8) Ce Protocole d'entente restera en vigueur pour les cinq ans suivant la date de signature et pourra être reconduit pour une période semblable.

Signed at Regina, Saskatchewan,
February 15, 1985

Fait à Regina (Saskatchewan),
le 15 février 1985

Brian Mulroney
Canada

Miller
Ontario

William R. Bennett
British Columbia
Colombie-Britannique

Québec

Prince-Edward-Island
Île-du-Prince-Édouard

J. A. Buchanan
Nova Scotia
Nouvelle-Écosse

Grant Devine
Saskatchewan

Richard B. Hatfield
New Brunswick
Nouveau-Brunswick

Alberta

Howard Pawley
Manitoba

D. Brian Peckford
Newfoundland
Terre-Neuve

DOCUMENT: 850-31/023

Communiqué

Le 21 août 1985

COMMUNIQUÉ

Les dix (10) Premiers ministres des provinces réunis à leur 26e conférence annuelle à St. John's ont entamé leurs délibérations aujourd'hui en faisant le point sur la Conférence des Premiers ministres sur l'économie tenue à Regina en février dernier.

Tous les Premiers ministres ont reconnu que cette conférence a été un succès. Ils ont noté que l'importance des sujets à l'ordre du jour avait suscité l'intérêt de la population et que le caractère public des délibérations avait permis une discussion franche, constructive et positive. Ils estiment que cette formule, en permettant à chaque citoyen de participer jusqu'à un certain point, a contribué à redonner confiance à la population canadienne dans la façon dont ses dirigeants traitent les questions qui l'intéressent particulièrement.

Selon eux, la décision de tenir une conférence annuelle des Premiers ministres pendant les cinq (5) prochaines années, est importante et essentielle au bon fonctionnement du régime fédéral.

Les Premiers ministres se sont ensuite penchés sur les préparatifs de la première Conférence annuelle des Premiers ministres qui se tiendra à Halifax les 28 et 29 novembre 1985.

A titre de président de la Conférence annuelle des Premiers ministres provinciaux, le Premier ministre Peckford assumera la coordination des communications entre les provinces et le Premier ministre Mulroney en ce qui a trait aux préparatifs de la conférence de Halifax.

Les Premiers ministres ont proposé que la formule de cette conférence devrait être la même qu'à Regina.

Ils ont clairement indiqué que les discussions à la Conférence des Premiers ministres de Halifax devraient porter principalement sur l'emploi et l'économie. Ils ont reconnu la nécessité de dresser une liste des priorités et de restreindre le nombre des points à l'ordre du jour pour en permettre une discussion approfondie.

DOCUMENT: 850-31/028

Traduction du Secrétariat

COMMUNIQUÉ

SUR LE

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL

COMMUNIQUÉ

SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL

- Les Premiers ministres des provinces ont noté que les ministres responsables du développement régional ont accompli un travail remarquable dans la formulation du document de principe intergouvernemental sur le développement économique régional qui contient les neuf principes acceptés par les Premiers ministres à la Conférence de Regina.

- Toutefois, selon les Premiers ministres, le budget fédéral et les récents documents de travail fédéraux ne s'inspirent pas suffisamment de ces principes. Il faudrait accorder plus d'attention à la mise en oeuvre d'une politique de développement régional fondée sur ces neuf principes, et les Premiers ministres des provinces proposeront que cette question soit au centre des discussions sur le développement économique régional à la prochaine Conférence des Premiers ministres qui se tiendra à Halifax.

- Les Premiers ministres des provinces ont de plus adopté la résolution suivante au sujet du rôle du transport comme instrument de développement économique régional :

"ATTENDU QUE tous les gouvernements ont reconnu l'importance que revêt le développement économique régional, nous, Premiers ministres des provinces, demandons au Gouvernement du Canada d'ajouter au nouveau projet de loi national sur les transports, en plus d'un objectif de rentabilité commerciale, ce qui suit :

1) les transports constituent un élément clé du développement économique régional; et

2) il faut assurer l'équilibre entre la rentabilité commerciale des réseaux de transport et les objectifs de développement économique régional de façon à permettre de

Annexe 1

Les neuf principes acceptés à la CPM de Regina en février

1. Les gouvernements fédéral et provinciaux considèrent le développement économique régional comme une question hautement prioritaire parmi les objectifs économiques nationaux et provinciaux.

2. L'objectif global du développement régional vise à améliorer l'emploi et à accroître les revenus en maintenant une activité économique soutenue fondée sur des pespectives réalistes dans chaque région.

3. La consultation et la discussion doivent déboucher sur de mesures visant à aider les Canadiens des régions moins développées à atteindre une plus grande sécurité financière reposant sur des possibilités économiques.

4. Un collaboration fédérale-provinciale plus étroite doit découler de l'harmonisation de tous les efforts de développement économique régional.

5. Toutes les grandes politiques nationales doivent être jugées, en partie, en fonction de leurs répercussions sur les régions. De plus, elles doivent, dans la mesure du possible, appuyer l'objectif d'un développement régional juste et équilibré.

6. Les gouvernements doivent particulièrement chercher à rendre le climat plus propice aux investissements, à se débarrasser des obstacles à la croissance et à offrir au secteur privé des possibilités de contribuer à la croissance économique optimale de toutes les régions du Canada.

7. Les consultations permanentes avec le secteur privé doivent porter principalement sur les politiques touchant divers domaines, notamment les innovations, les exportations, la commercialisation, la productivité et la formation tout en ayant comme objectif d'ensemble l'élaboration de stratégies concertées pour assurer la croissance et l'adaptation.

8. Les gouvernements doivent étudier les possibilités d'accroître le commerce entre les régions et d'éliminer les barrières entre les provinces.

9. Le secteur des transports est un élément clé du développement économique régional.

Communiqué sur l'économie

Charlottetown, 1984

Les dix Premiers ministres provinciaux, réunis à leur 25e conférence annuelle à Charlottetown, berceau de la Confédération, souhaitent un renouvellement de l'esprit de coopération qui a présidé à la fondation du pays.

Ils ont insisté sur la nécessité d'une nouvelle démarche fédérale-provinciale positive en matière de développement économique au Canada. Cette démarche devrait permettre aux provinces et aux régions de tirer parti de leurs points forts et de maximiser leur contribution à la prospérité et au bien-être de tous les Canadiens. Outre les ressources humaines, ces points forts incluent :

1) l'agriculture,
2) les ressources énergétiques,
3) les services financiers, personnels et commerciaux,
4) la pêche,
5) les richesses forestières,
6) les industries de fabrication et de transformation,
7) l'exploitation minière,
8) la technologie de pointe,
9) le tourisme,
10) les transports et
11) l'eau.

DOCUMENT: 850-31/029

Traduction du Secrétari

Communiqué

sur

le développement de l'emploi et la formation

LE DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI ET LA FORMATION

- Les Premiers ministres des provinces ont insisté sur le lien étroit entre d'une part la performance économique et la compétitivité et d'autre part la disponibilité d'une main-d'oeuvre qualifiée et compétente.

- Les Premiers ministres ont été unanimes pour dire que:

  1. les deux ordres de gouvernement doivent se consulter sérieusement avant que le gouvernement fédéral n'annonce ses nouveaux programmes;

  2. les programmes fédéraux doivent tenir compte des besoins régionaux et des programmes provinciaux déjà en place;

  3. les gouvernements et les établissements de formation doivent se consulter davantage et se coordonner pour permettre aux établissements de mieux satisfaire les besoins du marché;

  4. les gouvernements des provinces doivent jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration des programmes de formation.

DOCUMENT: 850-31/031

Traduction du Secrétariat

Communiqué sur la politique monétaire

LA REFORME FISCALE

- Au cours de leurs délibérations sur la réforme fiscale, les dix (10) Premiers ministres des provinces ont discuté de la nécessité d'améliorer le régime fiscal canadien en le rendant juste et moins complexe. Cette réforme favoriserait la croissance économique, rehausserait la confiance des investisseurs et distribuerait le fardeau fiscal équitablement entre tous les Canadiens.

- Les Premiers ministres ont fait référence aux propositions du gouvernement fédéral touchant l'impôt minimal et aux projets de réforme récents contenus dans certains budgets provinciaux. En conséquence, ils ont reconnu la nécessité pour les gouvernements fédéral et provinciaux de se consulter à ce sujet. Ils ont de plus demandé à leurs ministres des Finances d'entamer des discussions sur les dispositions relatives à l'impôt minimal et les autres projets de réforme proposés par les provinces et de leur faire rapport avant la conférence des Premiers ministres qui se tiendra à Halifax en novembre.

LA POLITIQUE MONÉTAIRE

- Dans leur discussion sur la politique monétaire, les Premiers ministres des provinces ont soutenu la même position qu'à la conférence des Premiers ministres de Régina à l'effet que la politique monétaire du Canada devrait favoriser les investissements et la croissance économique. Ils ont noté l'attitude plus souple qui a suivi les discussions de Régina.

- Les Premiers ministres ont noté en particulier que le maintien des taux d'intérêt à un niveau élevé pour soutenir artificiellement le dollar canadien a des conséquences négatives pour la croissance économique. A leur avis, le gouvernement devrait laisser le marché déterminer la valeur réelle du dollar.

- En prévision de la Conférence des Premiers ministres qui se tiendra à Halifax, les Premiers ministres des provinces demanderont à leurs ministres des Finances d'étudier, de concert avec leur homologue fédéral, le rôle important de la Banque du Canada, les rapports entre cette dernière et le gouvernement fédéral, ainsi que la nécessité pour les provinces de pouvoir participer de façon constante à l'élaboration de la politique monétaire.

St. John's
1985

DOCUMENT: 850-31/032

Traduction du Secrétariat

COMMUNIQUÉ

SUR

L'AGRICULTURE ET LES PÊCHES

L'AGRICULTURE ET LES PÊCHES

- Reconnaissant les graves difficultés qui frappent deux des principaux secteurs des ressources primaires au Canada, l'agriculture et les pêches, les Premiers ministres des provinces ont déclaré qu'il fallait de toute urgence en arriver à un consensus national en ce qui concerne ces secteurs.

- Les secteurs se rapprochent tellement l'un de l'autre, tant sur le plan des perspectives et des difficultés qu'au niveau de leur nature elle-même, qu'il est possible et même à conseiller d'adopter des politiques et des démarches communes touchant les pêches et l'agriculture. Tout comme pour l'agriculture, il importe que les provinces, qui gèrent leur économie respective, disposent de plus de pouvoirs dans la gestion des pêches.

- Malgré les difficultés temporaires que connaissent l'agriculture et les pêches, ces secteurs sont parmi les secteurs forts du Canada. À cet égard, les Premiers ministres ont souligné l'importance de réaliser toutes les possibilités offertes dans ces secteurs afin d'assurer une économie forte et saine.

- Le Canada est un important fournisseur de produits alimentaires. L'importance des prochaines négociations sur le GATT pour les produits de l'agriculture et de la pêche ne fait aucun doute après l'échec manifeste des négociations précédentes. L'agriculture et les pêches devraient être identifiés comme secteurs prioritaires du Canada pour les prochaines négociations, plus particulièrement, l'adoption d'un code global du GATT pour le poisson semblable au code proposé pour l'agriculture, tout en étant distinct de ce dernier.

- Le Canada a un avantage certain dans ces secteurs en raison des ressources qu'il possède. Il est donc crucial d'endiguer la montée du protectionnisme qui menace ces produits sur la plupart des marchés d'exportation.

- Compte tenu des possibilités pour les secteurs de l'agriculture et des pêches au Canada, il est essentiel que les gouvernements adoptent des mesures en vue de favoriser une plus grande stabilité et croissance dans ces industries et d'assurer leur compétitivité à long terme sur les marchés internationaux. Les Premiers ministres ont donc appuyé un certain nombre de principes directeurs.

PRINCIPES

1. Les gouvernements devraient être en mesure de faire face de façon mieux coordonnée et plus opportune aux fluctuations et aux infortunes qui connaissent ces secteurs. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient élaborer, en collaboration avec l'industrie, des programmes exhaustifs de stabilisation et d'aide d'urgence afin de réagir rapidement de manière opportune et adéquate.

2. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient s'engager à déployer plus d'efforts pour l'agriculture et les pêches; c'est-à-dire :

   a) les deux ordres de gouvernement devraient collaborer à l'élaboration d'une stratégie commerciale visant à réaliser toutes les possibilités du Canada à titre d'important pays exportateur de produits de la pêche et de produits agricoles. Il faudrait mettre l'accent sur l'élaboration de stratégies visant à trouver de nouveaux débouchés au pays et à l'étranger et à percer ces marchés;

   b) les gouvernements fédéral et provinciaux devraient poursuivre leurs consultations en préparation des prochaines négociations commerciales multilatérales et négociations commerciales entre le Canada et les États-Unis;

c) Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient s'engager à déployer plus d'efforts en vue d'aider les industries de l'agriculture et de la pêche à adopter les techniques de pointe nécessaires et des mesures visant à augmenter la productivité.

d) Il faudrait également mettre au point de nouveaux mécanismes de financement pour venir en aide aux deux secteurs.

Document: 850-31/033
Traduction du Secrétariat

Communiqué

sur

Les relations financières fédérales-provinciales

LES RELATIONS FINANCIERES FEDERALES-PROVINCIALES

Les dix Premiers ministres des provinces ont rejeté la proposition présentée dans le budget fédéral de mai dernier de réduire l'aide fédérale en matière de santé, d'enseignement postsecondaire et de péréquation nationale. Ils estiment que faire absorber le déficit fédéral par la population n'aidera pas l'économie canadienne. Les deux ordres de gouvernement servent les mêmes contribuables et le fait de décharger les responsabilités et les frais d'un à l'autre ne permettra pas de mieux répondre aux besoins en matière de services.

Ils sont conscients des demandes accrues qui seront faites dans le secteur du régime de santé en raison de l'augmentation du nombre de personnes agées au Canada au cours des prochaines décennies et des exigences additonnelles que les besoins en matière d'enseignement supérieur et de perfectionnement des compétences imposeront au système d'enseignement postsecondaire. Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent collaborer pour pouvoir répondre adéquatement à ces besoins.

Le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer, par le biais des arrangements relatifs au financement des programmes établis, dans le maintien des services de santé et d'enseignement post-secondaire partout au pays. Les réductions proposées dans le budget fédéral du mois de mai ne permettraient absolument pas de maintenir les services à leur niveau actuel et, encore moins, de répondre aux besoins futurs.

Les Premiers ministres ont également reconnu l'importance de ces paiements de transfert et d'autres transferts fédéraux, ainsi que des mesures fédérales directes pour atteindre leurs objectifs communs en vue d'un développement régional juste et équilibré.

Le programme national de péréquation est d'une importance capitale pour la Confédération canadienne. Les Premiers ministres ont souligné qu'il est essentiel de donner un fondement solide à la péréquation si l'on veut se conformer à l'objectif du programme qui est inscrit dans la Constitution.

Les Premiers ministres ont proposé que les ministres des Finances coordonnent l'étude fédérale-provinciale de ces arrangements. Ils ont noté que les ministres des Finances fédéral et provinciaux se réuniront en septembre pour étudier la question des réductions que le gouvernement fédéral menace d'imposer. En outre, ils leur ont demandé de leur faire rapport sur cette réunion avant la Conférence des Premiers ministres qui se tiendra à Halifax.

TOWARDS ECONOMIC EQUALITY FOR THE WOMEN OF CANADA: FROM PRINCIPLES TO ACTION

The Honourable David Peterson
Premier of Ontario

Annual First Ministers' Conference
Halifax, Nova Scotia
November 28-29, 1985

INTRODUCTION

At the Premier's Conference in August, Ontario expressed its keen interest in integrating women's concerns into each agenda item of the Conference of First Ministers, as well as establishing a separate agenda item on women in the economy. This two-pronged approach is a major landmark in highlighting political commitment to the attainment of economic equality for women in Canada.

THE DRIVING FORCES OF A POST-INDUSTRIAL SOCIETY

Fundamental changes have occurred in our economy and our society. An important one is the increasing presence and permanence of women in the labour force.

The knowledge or post-industrial society is one whose economy is inextricably linked to the service sector, the explosion in technology and the concomitant effects in employment and life long training, and the substantial investment required to foster and sustain economic growth.

Most futurists suggest that employment, choice of career and educational and training institutions will be altered dramatically as a result of the driving forces of the new society. Individuals will be making more frequent occupational changes during their work years and they will experience more intermittent periods of employment and re-training. The successful integration of women, as economic equals, in the post-industrial society bodes well for the integration of all productive citizens into the changing era which we and our children are and will be facing.

Women are a key component of changing demographic trends in society. They are integrally linked to the design of Canada's post-industrial society.

ONTARIO'S VIEW

The attainment of economic equality for the women of Canada is dependent on a clear vision of where we are as a nation, where we wish to go, and what actions we are prepared to take to move forward.

The national endorsement of a policy statement or set of guiding principles for the attainment of economic equality for women is an important and necessary prerequisite for change. Acceptance of the notion that most issues of concern to women are economic in nature paves the way for the next step--an agenda for policy and program change.

Ontario lauds the efforts of all jurisdictions which have embraced a set of guiding principles for economic equality for women. But, at the same time, Ontario recommends that Canada, as a nation which contributed so much to the success of the United Nations Conference this summer, move beyond principles and policy resolutions to concerted action by federal and provincial jurisdictions alike.

PROPOSED ACTION

Ontario's strategy for addressing the issue of economic equality for women is based on the following premises:

- a concerted effort transcending provincial and territorial borders is required on a number of fronts.

- any strategy or set of strategies must be sensitive to regional differences, and provide sufficient scope for jurisdictional flexibility.

- many current policies and programs may be geared and made sensitive to the goal of economic equality for women.

- additional new initiatives are needed to achieve economic equality for women.

SIX POINT PROGRAM

1. Launching of a Joint Public Educational Campaign Geared to Youth.

Governments must take the lead in providing a vision of the future and positively influencing the attitudes of our youth, toward the new economic and social realities which they will be facing. The cornerstone of a productive work force is a knowledgeable one - knowledgeable about: career opportunities, new and emerging occupations, relevant educational and training requirements, the permanence of women in the labour force, the consequences of occupational choice regarding downstream life-time income and earning potential, and the reality of the two-earner family. A campaign might focus on the importance of science and mathematics to allow high school students wider and realistic career choices.

This joint venture would be buttressed by the individual efforts of all jurisdictions.

2. Partnerships in a National Small Business Media Campaign

The provincial and federal governments should develop a media campaign which focuses on job creation and its linkage to economic growth, with specific opportunities and success stories for women in the arena of entrepreneurship and small business development. Such a campaign should also be directed to financial institutions to encourage them in supporting entrepreneurial endeavours of women.

Several provinces have mounted very successful programs for women entrepreneurs. Such provincial efforts can be amplified and reinforced on a national basis.

3. Results through Positive Action/Employment Equity

All Governments must take an active role as leaders and model employers with regard to Affirmative Action/Employment Equity. In this regard, the attainment of economic equality for women may be accomplished through a range of initiatives:

- increased number of appointments of women to agencies, boards and commissions to more closely resemble the percentage of women in the population.

- the implementation of results-oriented, accountable positive action/employment equity and pay equity programs within federal and provincial civil services.

- extension of employment equity programs to the broader public sector, e.g. universities, hospitals, municipalities, school boards, through the use of incentives or linked to funding mechanisms.

- establishment of mandatory affirmative action/employment equity in the public service and broader public sector.

- encouragement for take-up of employment equity programs in the private sector through incentives or through contract compliance.

Each government would assess its present position and would commit to implement at least one of the above policies which would result in a move to the next critical threshold in the process of attaining the outcome of equity in employment.

4. The Establishment of a Comprehensive Training Access Policy for Women

Each government would recognize that the training needs of women are broad and diverse, and that a successful access policy would involve a flexible set of solutions. Nevertheless, both levels of government would commit in practical terms to the establishment of goals to increase training opportunities for women.

The attitudinal barriers which have traditionally hindered female participation in training programs will have been addressed in the first point of this Program (a national educational media campaign.) Other barriers remain in the programs themselves, or are inherent in financial or situational barriers.

Each province must maintain policy flexibility with regard to such key matters as marketing and counselling services, the expansion of training formats to include more distance training, short-term and on-the-job training. In addition, the provision of appropriate social and financial

support for child care and incentives to industrial training, remain critical items in the attainment of economic equality for women.

5. Personal Income Taxation and Child Care

The premises underlying the current income tax system no longer reflect demographic realities. Recent increases in labour force participation rates among women and in the number of single-parent families warrant a reassessment of current income tax provisions related to child care, in particular, the child care expense deduction.

This issue should be referred to Federal-Provincial Finance Ministers to assess specific changes to the income tax system which would reflect the increasing numbers of women in the labour force.

6. Annual Report on Women in the Economy

Only recently have gender questions been raised in the context of broad fiscal issues such as trade, regional economic development, industrial strategy and the like. It is not surprising, therefore that gender-based data, upon which sound policy is built, is spotty.

Further, we need a mechanism for formal reporting on key indicators reflecting the economic status of women in Canada

One feature of such a mechanism might include the construction of a Gender Equality Index. This Index, once developed, would meet the statistician's test of soundness, and would meet the need of Governments for a yardstick to measure relative progress regarding the attainment of economic equality for the women of Canada.

Ontario has begun work on the building of a prototype for the G.E.I., and would be pleased work with all governments in developing a strategy for producing such an Annual Report.

CONCLUSIONS

The Conference of the First Ministers has taken a bold step in recognizing the economic underpinnings of women's issues by the inclusion of women's issues at the Conference, and the consideration of first principles.

The next step in the attainment of economic equality for the women of Canada is the translation of these principles into a concerted action-oriented agenda.

Ontario recognizes that such concerted action is required on two fronts - united efforts that transcend borders, and those policies and programs that individual governments wish to pursue.

The issues are well known to us. A broad spectrum of options have been outlined in our Six-Point program. The challenge before us is to translate principles to reality for the women of Canada.

APPENDIX

ONTARIO INITIATIVES TO IMPROVE THE ECONOMIC EQUALITY OF WOMEN

EMPLOYMENT EQUITY

- In addition to providing consulting services to employers on employment equity, a $3.26 million incentive fund is available for the development of employment equity programs in municipalities, school boards, hospitals and universities.

- The Ontario Achievement in Employment Equity Awards are given by the Ontario government annually to recognize the outstanding efforts of private and public sector employers who have made significant efforts to implement and monitor employment equity in their organizations.

- All major companies in Ontario have been asked to endorse the 1985 Policy Statement on Employment Equity, recently issued by the Ontario Government, as an indication of their commitment to action.

- An Employment Equity Roundtable is being established to develop and implement strategies to increase the number of employers that undertake employment equity initiatives. It will comprise senior representatives of public and private sector employers, and labour.

- Demonstration projects will be undertaken in conjunction with private sector employers to produce examples of employment equity initiatives and results-oriented information that can be shared with other employers.

PAY EQUITY:

(Equal Pay for Work of Equal Value)

- A Green Paper on Pay Equity containing a commitment to legislation in the private and broader public sectors, plus options for implementation of pay equity was tabled in the Ontario legislature on November 19, 1985.

- The Green Paper outlines fundamental premises and suggests various models and possible measures for pay equity implementation. The Green Paper will serve as a focus for public discussion leading to the development of subsequent legislation.

- On the same date, the Ontario Labour Minister released The Options Paper for Pay Equity in the Ontario Public Service which outlines the issues and options and their implications for the public service pay equity initiative.

- The government's separate initiative to address pay equity in the public service recognizes some of the important differences between the private and broader public sectors on the one hand and the public service on the other. Following a consultation process with the public sector unions affected by pay equity, legislation will be introduced for employees of the Ontario Public Service.

CHILD CARE:

- On August 16, 1985, the Premier announced the establishment of Queen's Park child care centre to open in January, 1986.

- The Ontario Budget of October 24, 1985 re-affirmed an additional 7,500 subsidized spaces and topped this up with another 2,500 spaces for a total of 10,000 additional subsidized spaces. The Budget also announced that improved child care programs are required and new approaches are currently being developed.

WOMEN ENTREPRENEURS:

Current Initiatives

- In order to encourage women entrepreneurs, the Ontario Government announced on September 18th, the Business Ownership Program for Women.

- This program consists of special regional seminars to enhance entrepreneurial education for women along with promotional and financial assistance to community based groups to establish on-going training and support for women business owners.

TRAINING:

- The Technical Upgrading Program was designed to enable people to seek employment to get further training through upgrading and preparatory programs in technology. In 1985-86, 69% of the participants are female.

- The Ministry of Skills Development is currently undertaking a major review of all preparatory programs.

- The Youth Futures Program is a single work experience program directed to employment disadvantaged youth, 24 years of age and under and will guarantee up to one year of work experience to all hard-to-employ youth who undertake educational training. Many beneficiaries will be young women.

Canada Jobs Strategy

- While the Canada Jobs strategy has recognized the need for improved training opportunities for women through the Job Re-entry program the Ontario government recommends further action to improve women's training:

  - targetting the share of training to reflect women's share of the labour market

  - the development of marketing and outreach strategies to increase women's information on training programs especially in non-traditional occupations.

PENSIONS:

Changes to Ontario's pension legislation are presently being drafted to include provisions which would specifically improve the retirement income of women. These include:

- earlier vesting and locking-in

- improved portability

- employer cost-sharing

- pension coverage of part-time workers

- improved survivor benefits

- splitting of pension benefits on marriage breakdown

On August 20th, 1985, the Minister Responsible for Women's Issues announced specific changes that would be made in provincial pension legislation to ensure conformity with the equality provisions of the Charter of Rights. Changes that will be of particular significance to women include:

- elimination of the use of years of service to calculate vesting and locking-in of pension benefits

- elimination of the use of sex-based mortality tables for calculating pension benefits and contributions

Ontario supports the following changes to the Canada Pension Plan which will improve women's retirement:

- credit splitting on marriage breakdown and on retirement

- elimination of the termination of survivor benefits on remarriage

- improved survivor benefits.

VERS L'ÉGALITÉ DES FEMMES CANADIENNES SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE :

DES PRINCIPES AUX ACTES

INTRODUCTION

Lors de la Conférence des premiers ministres des provinces qui a eu lieu en août dernier, l'Ontario a fait savoir qu'il souhaitait vivement que l'on incorpore les préoccupations des femmes à chacun des points de l'ordre du jour de la Conférence des premiers ministres et que l'on prévoie un article distinct sur les femmes et l'économie. Cette approche en deux volets pose un jalon important dans l'engagement politique à l'égard de l'égalité des femmes canadiennes sur le plan économique.

DYNAMIQUE D'UNE SOCIÉTÉ POST-INDUSTRIELLE

Des changements fondamentaux sont survenus dans notre économie et notre société, et la présence sans cesse croissante des femmes au sein de la population active, ainsi que le caractère de plus en plus permanent de cette présence, figurent parmi les plus importants.

La société post-industrielle, ou société d'information, repose sur une économie inextricablement liée au secteur des services, à l'explosion technologique et à ses répercussions concomitantes sur l'emploi et la formation permanente, ainsi qu'aux investissements considérables qui sont requis pour favoriser et maintenir la croissance économique.

La plupart des futuristes prévoient que la dynamique de la nouvelle société suscitera des changements spectaculaires au niveau de l'emploi, des choix de carrière et des établissements d'enseignement et de formation. Les individus changeront plus fréquemment d'activités professionnelles au cours de leurs années dans la population active, et ils connaîtront davantage de périodes intermittentes d'emploi et de recyclage. Une intégration réussie des femmes, en tant

ACTION PROPOSÉE

La stratégie mise de l'avant par l'Ontario relativement à la question de l'égalité des femmes sur le plan économique repose sur les prémisses suivantes :

- Sur un certain nombre de fronts, il est nécessaire de déployer des efforts concertés qui vont au-delà des frontières provinciales et territoriales.

- Toute stratégie ou tout ensemble de stratégies doit tenir compte des particularités régionales et laisser suffisamment de latitude aux administrations concernées.

- Bon nombre de politiques et programmes actuels peuvent être adaptés de façon à viser l'égalité des femmes sur le plan économique.

- De nouvelles initiatives sont également nécessaires pour parvenir à l'égalité des femmes sur le plan économique.

PROGRAMME EN SIX POINTS

1. Lancement d'une campagne conjointe de sensibilisation de la jeunesse

Les gouvernements doivent donner l'exemple pour ce qui est de procurer une vision de l'avenir et d'influencer positivement nos jeunes à l'égard des nouvelles réalités sociales et économiques auxquelles ils auront à faire face. Pour que la population active soit productive, il est

essentiel qu'elle soit bien informée sur les possibilités de carrière, les nouvelles professions et celles qui émergent, les exigences pertinentes en matière d'éducation et de formation, le caractère permanent de la présence des femmes dans la population active, les répercussions des choix professionnels sur le revenu gagné au cours d'une vie et le potentiel salarial, ainsi que l'apparition de la famille à deux revenus. Une campagne de ce genre pourrait mettre l'accent sur les sciences et les mathématiques afin d'aider les élèves du palier secondaire à faire des choix de carrière plus réalistes et à disposer de possibilités plus étendues.

Cette entreprise conjointe serait appuyée par les initiatives individuelles de toutes les administrations.

2. Participation à une campagne nationale sur la petite entreprise

Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient mener, par l'entremise des médias, une campagne qui mettrait l'accent sur la création d'emplois et les rapports entre cette dernière et la croissance économique, et qui ferait ressortir les occasions particulières et les possibilités de réussite qui s'offrent aux femmes en tant qu'entrepreneurs et dans la mise sur pied de petites entreprises. Une campagne de ce genre devrait également s'adresser aux institutions financières afin de les encourager à appuyer les initiatives des femmes dans le domaine des affaires.

Plusieurs provinces ont mis sur pied des programmes à l'intention des femmes d'affaires, programmes qui ont connu un succès considérable. Ces initiatives provinciales peuvent être étoffées et prendre plus d'envergure une fois transposées à l'échelle nationale.

3. Initiatives ayant trait à l'action positive et à l'égalité en matière d'emploi

À titre de chefs de file et d'employeurs, les gouvernements doivent jouer un rôle actif et donner l'exemple en ce qui a trait à l'action positive et à l'égalité en matière d'emploi. Sous ce rapport, l'égalité des femmes sur le plan économique peut s'effectuer au moyen d'une série d'initiatives :

- Nombre accru de nominations de femmes au sein des organismes, conseils et commissions de manière à mieux refléter le pourcentage de femmes dans l'ensemble de la population.

- Mise en oeuvre, au sein des fonctions publiques fédérale et provinciales, de programmes d'action positive et de mesures visant l'égalité en matière d'emploi et la parité salariale, qui soient axés sur des résultats et dont il faille rendre compte.

- Élargissement des programmes visant l'égalité en matière d'emploi au secteur parapublic (universités, hôpitaux, municipalités, commissions scolaires) par l'entremise de mesures d'encouragement ou de mécanismes liés au financement.

- Mise en oeuvre obligatoire de l'action positive et de mesures visant l'égalité en matière d'emploi dans les secteurs public et parapublic.

- Encouragement à la mise en oeuvre de programmes visant l'égalité en matière d'emploi dans le secteur privé au moyen de stimulants ou de conditions imposées pour l'obtention de contrats.

Chaque gouvernement pourrait évaluer sa situation actuelle et s'engager à instaurer au moins une des politiques susmentionnées, ce qui lui permettrait d'atteindre l'étape critique suivante dans le processus visant l'égalité en matière d'emploi.

4. Établissement d'une politique globale d'accès à la formation pour les femmes

Tous les gouvernements devraient reconnaître que les besoins des femmes en matière de formation sont étendus et diversifiés, et que pour être efficace toute politique d'accès à la formation devrait comporter un ensemble de mesures souples. Les deux paliers de gouvernement devraient néanmoins s'engager en termes concrets à l'égard de l'établissement d'objectifs qui visent l'augmentation des possibilités de formation à l'intention des femmes.

La première composante du présent programme, soit la campagne nationale de sensibilisation, nous aura permis de nous attaquer aux attitudes qui ont traditionnellement entravé la participation des femmes aux programmes de formation. Il reste cependant d'autres obstacles au sein des programmes, ainsi que des obstacles inhérents à la situation financière ou aux circonstances.

Toutes les provinces doivent conserver une certaine souplesse en matière de politiques pour ce qui est de questions clés comme les services de commercialisation et de consultation, ainsi que l'élargissement du cadre de formation,

de manière à inclure davantage de possibilités de formation à long terme, à court terme et en cours d'emploi. En outre, une aide financière et sociale appropriée en matière de garde d'enfants et des stimulants pour la formation industrielle restent des éléments clés de l'accès des femmes à l'égalité sur le plan économique.

5. Impôt sur le revenu des particuliers et garde d'enfants

Les prémisses sur lesquelles repose le système actuel d'imposition sur le revenu ne reflètent plus les réalités démographiques. Les augmentations récentes du pourcentage de femmes au sein de la population active et du nombre de familles monoparentales rendent impérative une réévaluation des dispositions actuelles en matière d'impôt sur le revenu en ce qui a trait à la garde d'enfants, et en particulier de la déduction relative aux frais de garde d'enfants.

Cette question devrait être confiée aux ministres fédéral et provinciaux des Finances pour qu'ils examinent les modifications qui, dans le système d'imposition sur le revenu, pourraient refléter le nombre croissant de femmes dans la population active.

6. Rapport annuel sur la place des femmes dans l'économie

Ce n'est que tout récemment que l'on a soulevé les questions relatives au sexe dans le contexte de vastes aspects de la fiscalité, tels que le commerce, le développement économique régional, les stratégies industrielles, etc. Il n'est donc pas surprenant que les données par sexe, sur lesquelles peut s'édifier une politique saine, soient fragmentaires.

Nous avons également besoin d'un mécanisme d'enregistrement officiel des indicateurs clés qui reflètent la situation économique des femmes au Canada.

Ce mécanisme pourrait comporter l'élaboration d'un "index de l'égalité des sexes" qui, une fois mis au point, serait conforme aux exigences des statisticiens en matière d'exactitude et répondrait aux besoins des gouvernements en leur fournissant une méthode qui leur permette de mesurer les progrès relatifs dans la poursuite de l'égalité des femmes canadiennes sur le plan économique.

Le gouvernement de l'Ontario a déjà commencé le travail préliminaire d'élaboration d'un prototype de cet index, et c'est avec plaisir qu'il collaborerait avec les autres gouvernements pour mettre au point une stratégie permettant de produire un tel rapport annuel.

CONCLUSIONS

Nous avons agi résolument en incluant les questions féminines aux sujets de la Conférence des premiers ministres et en décidant d'en examiner les principes premiers, reconnaissant par le fait même les aspects économiques qui sous-tendent ces questions.

La prochaine étape du processus visant l'égalité des femmes canadiennes sur le plan économique réside dans l'établissement, à la lumière de ces principes, d'un ordre du jour commun et axé sur l'action.

L'Ontario reconnaît qu'une telle action concertée doit être effectuée sur deux fronts : au niveau des initiatives conjointes qui transcendent les frontières et au niveau des politiques et des programmes que chaque gouvernement souhaite adopter.

Nous connaissons bien les questions en jeu et une vaste gamme de possibilités a été décrite dans notre programme en six points. Le défi que nous devons relever consiste à mettre les principes en application pour les femmes canadiennes.

ANNEXE

INITIATIVES ONTARIENNES POUR L'ÉGALITÉ DES FEMMES SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE

ÉGALITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI :

- Outre la prestation de services de consultation aux employeurs en ce qui a trait à l'égalité en matière d'emploi, un fonds d'encouragement de 3,26 millions de dollars est prévu pour l'élaboration de programmes visant l'égalité en matière d'emploi dans les municipalités, les commissions scolaires, les hôpitaux et les universités.

- Le gouvernement de l'Ontario décerne chaque année des prix "Équité en matière d'emploi" dans le but de souligner les initiatives exceptionnelles qu'ont prises des employeurs des secteurs public et privé pour instaurer des mesures visant l'égalité en matière d'emploi dans leurs organisations.

- Le gouvernement de l'Ontario a demandé à toutes les sociétés importantes qui sont établies en Ontario de manifester leur volonté d'action en appuyant l'énoncé de politique de 1985 sur l'égalité en matière d'emploi qu'il a publié récemment.

- On procède présentement à la mise en place d'une table ronde sur l'égalité en matière d'emploi, qui aura pour rôle d'élaborer et de mettre en oeuvre des stratégies visant à accroître le nombre d'employeurs qui prennent des initiatives dans ce domaine. Cette table ronde sera composée de représentants haut placés des syndicats et des employeurs dans les secteurs public et privé.

- De concert avec des employeurs du secteur privé, nous entreprendrons des projets pilotes dans le but de donner à d'autres employeurs des exemples d'initiatives visant l'égalité en matière d'emploi, et de leur transmettre des renseignements concrets.

ÉQUITÉ EN MATIÈRE DE SALAIRE :
(Salaire égal pour un travail d'égale valeur)

- Le 19 novembre 1985, le gouvernement a déposé à l'Assemblée législative de l'Ontario un livre vert sur l'équité en matière de salaire, dans lequel il s'engage à légiférer en vue de l'application de ce principe dans les secteurs public élargi et privé et propose diverses méthodes à cette fin.

- Le livre vert établit les prémisses fondamentales et suggère divers modèles et mesures possibles pour la mise en application du principe de l'équité en matière de salaire. Le livre vert servira de base aux discussions publiques qui mèneront à l'élaboration de mesures législatives.

- Le même jour, le ministre du Travail de l'Ontario a déposé un document intitulé "The Options Paper for Pay Equity in the Ontario Public Service", qui fait état des questions en jeu et des choix qui s'offrent, ainsi que de leurs répercussions sur les initiatives touchant l'équité en matière de salaire dans la fonction publique.

- En se penchant de façon distincte sur l'équité en matière de salaire dans la fonction publique, le gouvernement reconnaît certaines des différences importantes qui existent entre, d'une part, le secteur privé et le secteur public élargi et, d'autre part, le secteur public. Suite

aux consultations qui seront menées auprès des syndicats du secteur public qui sont touchés par les questions d'équité en matière de salaire, des mesures législatives seront présentées pour les employés de la fonction publique de l'Ontario.

SERVICES DE GARDE D'ENFANTS :

- Le 16 août 1985, le premier ministre a annoncé la création de la garderie de Queen's Park, qui ouvrira ses portes en janvier 1986.

- Le 24 octobre 1985, le budget de l'Ontario reconfirmait l'octroi de 7 500 places subventionnées supplémentaires et y ajoutait 2 500 autres places, portant ainsi le total des places subventionnées à 10 000. Le budget reconnaissait également la nécessité de programmes améliorés de garde d'enfants, et de nouveaux modes de services sont élaborés dans le moment.

FEMMES CHEFS D'ENTREPRISES :
Initiatives présentes

- Pour encourager les femmes chefs d'entreprises, le gouvernement de l'Ontario a annoncé, le 18 septembre dernier, la mise sur pied du Programme pour les femmes propriétaires d'entreprises.

- Ce programme prévoit des séminaires régionaux visant à accroître les connaissances des femmes en ce qui a trait à l'entreprise, et il offre des services publicitaires et une aide financière aux groupes communautaires pour leur permettre d'offrir une formation et un soutien permanents aux femmes propriétaires d'entreprises.

FORMATION :

- Le Programme de formation technique des adultes a été conçu dans le but d'aider les personnes qui cherchent un emploi à acquérir une formation plus poussée par l'entremise de programmes de préparation et de rattrapage dans le domaine de la technologie. En 1985-1986, 69 % des participants au programme sont des femmes.

- Le ministère de la Formation professionnelle procède dans le moment à un important examen de tous ses programmes de préparation.

- Le programme "L'Avenir" offre une expérience de travail aux jeunes de 24 ans et moins qui sont défavorisés sur le plan de l'emploi. Dans le cadre de ce programme, tous les jeunes difficiles à employer se verront garantir une expérience de travail d'au moins un an s'ils poursuivent leur scolarité. Nombre de jeunes femmes bénéficieront de ce programme.

"Planification de l'emploi"

- Dans le cadre du programme "Planification de l'emploi", le gouvernement fédéral a reconnu la nécessité de meilleures possibilités de formation pour les femmes en mettant sur pied à leur intention un programme de réintégration professionnelle, mais le gouvernement de l'Ontario recommande l'adoption d'autres mesures pour améliorer la formation des femmes, à savoir :

  - que l'on offre aux femmes des possibilités de formation qui soient proportionnelles à leur part du marché du travail, et

- que l'on élabore des stratégies visant à mieux rejoindre et informer les femmes au sujet des programmes de formation, et en particulier de ceux qui ont trait aux métiers non traditionnels.

PENSIONS :

Des modifications aux mesures législatives de l'Ontario sur les pensions sont en cours d'élaboration. Ces modifications comporteront des dispositions visant à accroître le revenu des femmes à la retraite, parmi lesquelles :

- une dévolution des prestations et un blocage des cotisations plus précoces,
- une transférabilité accrue,
- le partage des frais par l'employeur,
- un régime de retraite pour les travailleurs à temps partiel,
- des améliorations à la pension de survivant, et
- le partage des prestations de pension lorsqu'il y a rupture du mariage.

Le 20 août 1985, le ministre délégué à la Condition féminine a annoncé des modifications devant être apportées aux mesures législatives de l'Ontario sur les pensions afin de les rendre conformes aux dispositions relatives à l'égalité dans la Charte des droits et libertés. Les modifications qui

revêteront une importance toute particulière pour les femmes sont les suivantes :

- l'élimination du recours au nombre d'années de service pour calculer la dévolution des prestations de pension et le blocage des cotisations, et

- l'élimination du recours aux tables de mortalité se fondant sur le sexe pour calculer les cotisations et prestations de pension.

L'Ontario se déclare en faveur de l'adoption des modifications suivantes au Régime de pensions du Canada, qui accroîtront le revenu des femmes à la retraite :

- partage des crédits lorsqu'il y a rupture du mariage et au moment de la retraite,

- maintien de la pension de survivant lorsqu'il y a remariage, et

- amélioration de la pension de survivant.

DOCUMENT: 800-21/050

ANNUAL CONFERENCE

OF

FIRST MINISTERS

NOTES FOR PREMIER HATFIELD

AGRICULTURE

Halifax
November 28-29, 1985

C842P

NOVEMBER 28, 1985

NEW BRUNSWICK, LIKE MOST CANADIAN PROVINCES, WAS FOUNDED ON AGRICULTURE. WITHIN THE LIFETIME OF MOST OF US HERE, OR AT LEAST OF OUR FATHERS, THE VAST MAJORITY OF OUR POPULATION DEPENDED ON THE FARM FOR THEIR LIVELIHOOD.

EVEN TODAY, AGRICULTURE IS THE VITAL LINK THAT TIES TOGETHER THE RURAL LIFE AND ECONOMY OF THE PROVINCES. IT IS THEREFORE MOST APPROPRIATE THAT IT SHOULD BE A TOPIC FOR DISCUSSION AT THIS CONFERENCE.

THE AGRICULTURAL INDUSTRY IN THE MARITIMES IS FACING SEVERE CHALLENGES AT THE PRESENT TIME. SOME WE SHARE WITH OUR SISTER PROVINCES TO THE WEST, WHILE SOME ARE MORE SPECIFIC TO THE REGION SUCH AS THE PRESENT PROBLEMS WITHIN THE POTATO INDUSTRY.

THE GOVERNMENT OF NEW BRUNSWICK IS COMMITTED TO THE CONTINUING IMPORTANCE OF THE FAMILY FARM AS THE BASIC UNIT IN THE AGRICULTURAL INDUSTRY. WHILE WE HAVE NO DIFFICULTY IN SUPPORTING THE BASIC PRINCIPLES WHICH HAVE BEEN PROPOSED FOR THE COUNCIL OF AGRICULTURE MINISTERS TO ADDRESS, AND THE COUNCIL WILL HAVE OUR SUPPORT AND PARTICIPATION IN ITS

EFFORTS. I WOULD URGE THAT THE REGIONAL DEVELOPMENT IMPLICATIONS OF AGRICULTURE BE GIVEN PROPER CONSIDERATION IN THEIR DELIBERATION. I WOULD SUGGEST THAT THE POSITION PAPER ENDORSED BY FIRST MINISTERS LAST SUMMER PROVIDES AN EXCELLENT BASIS.

I HAVE SPOKEN BEFORE AT THIS MEETING ON THE IMPORTANCE OF REGIONAL DEVELOPMENT IN MAINTAINING THE STRENGTH OF CANADA AS A NATION. MANY EFFORTS OF THE GOVERNMENT OF CANADA THROUGH, FOR EXAMPLE THE ERDA PROCESS, HAVE SUPPORTED THIS REGIONAL DEVELOPMENT CONCEPT IN THE DEVELOPMENT OF AGRICULTURE IN OUR PROVINCE. IT IS THEREFORE MOST DISTURBING TO FIND THAT NATIONAL AGRICULTURAL PROGRAMS CAN BE STRUCTURED IN A WAY AS TO HAVE A NEGATIVE EFFECT ON OUR AGRICULTURAL INDUSTRY.

THE STRUCTURING OF A TRIPARTITE STABILIZATION PLAN FOR HOGS, BASED ON NATIONAL AVERAGE COST OF PRODUCTION, RESULTS IN A GREATER BENEFIT TO THOSE PRODUCERS IN REGIONS WHO ALREADY HAVE A COMPARATIVE ADVANTAGE THAN TO PRODUCERS IN REGIONS WHO LACK THAT ADVANTAGE. THIS IS COMPLETELY INCONSISTENT WITH THE GOALS OF REGIONAL DEVELOPMENT AS EXPRESSED IN THE PAPER ENDORSED BY ALL PROVINCES AND TERRITORIES LAST JUNE. I SHOULD ALSO NOTE THAT A REGIONALLY SENSITIZED PROGRAM, WOULD HAVE COST THE GOVERNMENT OF CANADA EXACTLY THE SAME AMOUNT OF MONEY, SO FINANCE WAS NOT THE REASON.

I HOPE THAT YOUR GOVERNMENT, MR. CHAIRMAN, WILL AT LEAST NEUTRALIZE THE NEGATIVE IMPACT OF THE PROPOSED TRIPARTITE PROGRAM BY RESTORING TO US A FEED FREIGHT ASSISTANCE PROGRAM THAT COVERS 60% OF THE FREIGHT COST AS IT USED TO BE IN 1976, AS OPPOSED TO THE CURRENT 25% LEVEL.

I WAS BROUGHT UP IN CARLETON COUNTY AT THE VERY HEART OF THE NEW BRUNSWICK POTATO INDUSTRY, AN INDUSTRY WHICH HAS PROVIDED THE LIVELIHOOD TO THOUSANDS OF NEW BRUNSWICKERS, BUT WHICH IS NOW AT RISK BECAUSE OF A LACK OF INTERPROVINCIAL COORDINATION IN THE MARKET PLACE.

I WOULD ASK YOU TO ENCOURAGE YOUR MINISTER OF AGRICULTURE TO WORK WITH HIS COLLEAGUES, THE PROVINCIAL MINISTERS, AND THE INDUSTRY TO PUT IN PLACE SOME ORGANIZED SYSTEM TO AVOID THE DISASTROUS RETURNS TO PRODUCERS THAT WE ARE SEEING AT THIS TIME BEING REPEATED IN FUTURE YEARS.

MR. CHAIRMAN, CANADIANS DO NOT NEED TO BE TOLD THAT THERE IS HARDLY A FARM IN THIS COUNTRY IN WHICH THERE IS NOT A FEMALE FAMILY MEMBER WHO IS A FULL AND VITAL PARTICIPANT IN THE FAMILY BUSINESS OF FARMING. YET WHEN WE CONSIDER THE ROLE OF WOMEN IN THE AGRICULTURAL INDUSTRY, THE MAJOR SOURCE OF DATA PROVIDED TO US BY STATISTICS CANADA DOES NOT REFLECT

THEIR PARTICIPATION. THIS LACK OF RECOGNITION OF THE PRODUCTIVE INPUT OF FARM WOMEN DOES A GREAT INJUSTICE AND MUST BE RECTIFIED.

MOVING TO THE QUESTION OF TRADE NEGOTIATIONS, ANOTHER THEME THAT UNDERLIES OUR AGENDA, YOU MUST TAKE CARE THAT THE INTERESTS OF THE CANADIAN FARM COMMUNITY ARE NOT THREATENED. BOTH IN THE CONTEXT OF CANADA - U.S. DISCUSSION AND IN THE **CATT** TALKS. THE $4 BILLION POSITIVE TRADE BALANCE IN AGRICULTURE IS SOMETHING OF WHICH ALL CANADIANS SHOULD BE JUSTLY PROUD, AND I HOPE THAT THE TRADITIONS OF EXPORT OF SEED POTATOES INTO INTERNATIONAL MARKETS, AS WELL AS THE SALE OF SEED AND TABLESTOCK POTATOES INTO THE UNITED STATES FROM NEW BRUNSWICK WILL BE ENHANCED, RATHER THAN DAMAGED AS A RESULT OF THESE NEGOTIATIONS.

IT IS IMPORTANT IN THESE DIFFICULT ECONOMIC TIMES THAT THE EFFORTS OF THE FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS SHOULD BE HARMONIZED TO THE MAXIMUM EXTENT POSSIBLE. WE APPRECIATE THE ROLE THAT THE FARM CREDIT CORPORATION PLAYS IN FINANCING NEW BRUNSWICK AGRICULTURE AND WE SINCERELY HOPE THAT IT WILL BE ABLE TO CONTINUE TO PLAY THE SAME MEANINGFUL ROLE THAT IT HAS IN THE PAST. NEW BRUNSWICK'S MINISTER OF AGRICULTURE WILL BE PROPOSING TO YOUR MINISTER, MR. CHAIRMAN, THAT THE

POSSIBILITY OF EVEN CLOSER COOPERATION BETWEEN THE FARM CREDIT CORPORATION AND NEW BRUNSWICK'S OWN AGRICULTURAL LENDING INSTITUTION SHOULD BE EVEN MORE CLOSELY ALLIED.

THERE ARE OTHER AREAS IN WHICH WE MUST BE CAREFUL TO AVOID DUPLICATION IN THE EFFORTS OF FEDERAL AND PROVINCIAL DEPARTMENTS. AGRICULTURE, MR. CHAIRMAN, AS I HAVE SAID BEFORE IS THE BASIS ON WHICH OUR PROVINCE WAS FOUNDED. WE HAVE A RESPONSIBILITY AS FIRST MINISTERS TO ENSURE THAT FUTURE GENERATIONS OF CANADIANS HAVE THE SAME OPPORTUNITIES TO GAIN A FAIR LIVING FROM THE FARMS OF OUR NATION AS THEIR FOREFATHERS DID BEFORE THEM.

DOCUMENT: 800-21/050

CONFERENCE ANNUELLE

DES

PREMIERS MINISTRES

NOTES POUR LE PREMIER MINISTRE HATFIELD

AGRICULTURE

Halifax
Les 28 et 29 novembre 1985

Le 20 novembre 1985

La fondation du Nouveau-Brunswick, comme celle de la plupart des provinces canadiennes, repose sur l'agriculture. Du vivant des personnes ici présentes, ou au moins, du vivant de nos pères, on pourra constater que la grande majorité de notre population dépend de l'agriculture pour sa subsistance.

Aujourd'hui encore, l'agriculture constitue le lien vital qui unit la vie rurale et l'économie des provinces. Il est, par conséquent, des plus appropriés que ce sujet figure à l'ordre du jour de cette conférence.

L'industrie agricole des Maritimes fait face à de sérieux défis à l'heure actuelle. Nous en partageons quelques-uns avec nos provinces soeurs de l'Ouest, tandis que certains autres sont plus particuliers à la région, par exemple, les problèmes qui assaillent l'industrie de la pomme de terre en ce moment.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick veut insister sur l'importance de préserver la ferme familiale comme l'unité de base dans l'industrie agricole. Nous appuyons d'emblée les principes de base qui ont été proposés pour le Conseil des ministres de l'Agriculture et le Conseil pourra compter sur notre appui et notre participation pour son travail. Je souhaite instamment que l'on accorde toute la considération voulue aux répercussions du développement régional de

l'agriculture au cours des délibérations. Je prétends que l'exposé de principe appuyé par les Premiers ministres l'été dernier constitue un excellent point de départ à cet effet.

J'ai déjà abordé à cette rencontre la question de l'importance du développement régional pour le maintien de la vitalité du Canada en temps que nation. De nombreux efforts du gouvernement du Canada déployés, par exemple, dans le cadre du programme EDER, ont appuyé ce concept de développement régional pour l'essor de l'agriculture dans notre province. Il est, par conséquent, très alarmant de constater que les programmes agricoles nationaux peuvent être structurés de telle sorte qu'ils ont un effet négatif sur notre industrie agricole.

La mise au point d'un plan de stabilisation à trois volets pour les porcs, basé sur le coût de production moyen national, entraîne des avantages plus grands pour les producteurs des régions jouissant déjà d'un avantage comparatif sur les producteurs des régions qui n'ont pas cet avantage; cela est tout à fait en désaccord avec les buts du développement régional tels qu'ils ont été énoncés dans le document appuyé par toutes les provinces et tous les territoires en juin dernier. Je ferais également remarquer qu'un programme axé sur les régions aurait coûté au gouvernement canadien exactement le même montant; ainsi, on peut dire que ce n'était pas une question de finance.

J'espère que votre gouvernement, Monsieur le Président, verra au moins à neutraliser les répercussions négatives du programme tripartite proposé en rétablissant, pour nous, un programme d'aide au transport des provendes qui couvre 60 % des frais de transport comme cela était le cas en 1976 comparé au taux actuel de 25 %.

J'ai été élevé dans le comté de Carleton au coeur même de l'industrie de la pomme de terre du Nouveau-Brunswick, une industrie qui a assuré la subsistance de milliers de Néo-Brunswickois mais qui risque maintenant de sombrer en raison d'un manque de coordination interprovinciale sur les marchés.

Je vous demanderais d'inciter votre ministre de l'Agriculture à travailler avec ses collègues, les ministres provinciaux, et avec l'industrie pour mettre en place un système organisé quelconque pour éviter que les rendements désastreux que connaissent les producteurs à l'heure actuelle ne se répètent dans les années à venir.

Monsieur le Président, il est inutile de répéter aux Canadiens qu'il n'y a pratiquement aucune ferme au pays où la femme ne participe pas pleinement et de façon essentielle à l'exploitation agricole familiale. Toutefois lorsque nous examinons le rôle des femmes dans l'industrie agricole, il faut constater que la principale source de données que nous fournit Statistique Canada ne reflète pas leur participation. Ce

manque de reconnaissance de l'apport productif des femmes rurales pèche beaucoup par injustice et cette situation doit être rectifiée.

En abordant les négociations, commerciales, autre thème à l'ordre du jour, vous devez veiller à ce que les intérêts de la communauté agricole canadienne ne soient pas menacés, dans le contexte des discussions canado-américaines et des pourparlers du GATT. La balance commerciale positive de 4 milliards de dollars en agriculture est une réalisation dont tous les Canadiens devraient être fiers à juste titre et j'espère que les exportations traditionnelles de pommes de terre de semence sur les marchés internationaux aussi bien que la vente des pommes de terre de semence et de consommation aux États-Unis en provenance du Nouveau-Brunswick seront mises en valeur plutôt que menacées à la suite de ces négociations.

Il importe en ces temps économiques difficiles que les efforts des gouvernements fédéral et provinciaux soient harmonisés le plus possible. Nous apprécions le rôle que la Société du crédit agricole a joué pour le financement de l'agriculture au Nouveau-Brunswick et nous espérons sincèrement qu'elle sera en mesure de continuer à jouer ce même rôle important comme par le passé. Le ministre de l'Agriculture du Nouveau-Brunswick proposera à votre ministre, Monsieur le

Président, une collaboration encore plus étroite entre la Société du crédit agricole et l'organisme de prêt agricole du Nouveau-Brunswick.

Il y a d'autres domaines où nous devons nous efforcer d'éviter la répétition des efforts des ministères fédéral et provinciaux. L'agriculture, Monsieur le Président, comme je l'ai déjà mentionné, constitue la base de la fondation de notre province. À titre de premiers ministres, nous avons la responsabilité de voir à ce que les générations futures de Canadiens jouissent des mêmes possibilités de gagner leur vie de façon équitable dans les fermes de notre nation comme l'ont fait leurs prédécesseurs.

RICHARD B. HATFIELD

Premier ministre du Nouveau-Brunswick

Manitoba

Manitoba's position on:

Federal-Provincial Fiscal Arrangements

Hon. Howard Pawley
Premier of Manitoba

Annual Conference of First Ministers
Halifax, Nova Scotia:
November 28-29, 1985

MANITOBA'S POSITION ON HEALTH AND HIGHER EDUCATION FINANCING AND EQUALIZATION

A SUMMARY

General

The Government of Manitoba believes that adequate and stable federal transfer arrangements are necessary for the economic health of Canada and all its regions, for maintaining essential programs which lie within the constitutional responsibility of provinces, and for sharing the burden of those programs fairly amongst all Canadians.

The Government of Manitoba believes firmly in the process of cooperation, consultation, negotiation, and agreement with the federal and other provincial governments. Unilateral actions, which are usually based on one-sided or one-dimensional reasoning, must be avoided.

Financing Health and Post-Secondary Education

Health and post-secondary education requirements, driven by changes in the age of the population, by technological changes and by new societal demands, will increase as a proportion of Gross National Product. This phenomenom is not restricted or unique to Canada. In the United States, for example, the Conference Board forecasts the costs of meeting health care needs to increase from 10% of GNP in 1981 to 12% by 1990, largely because of the ageing population.

Our public health care system provides comprehensive, quality health programs, universally available to all Canadians, at a reasonable cost. In 1981, some 8% of Canada's GNP was devoted to health care, a significant sum but much more modest than in the United States, where 10% of GNP was allocated to health care.

The Government of Manitoba believes that preserving and improving Medicare and other public health and post-secondary education services to meet the growing needs of all Canadians is preferable to the alternative of reduced public programs and growing private delivery which is expensive, duplicative and inequitable with access to services oftentimes dependent on one's ability to pay for the service.

Health and post-secondary education services will require a slowly growing share of our Gross

National Product to meet the needs of Canadians. Fair federal sharing in these increasing costs is essential.

Under the current funding formula, the federal commitment is virtually frozen in relation to GNP. Thus, unless strengthened, federal support will simply not provide adequate resources to preserve these services for Canadians. The federal share of overall program costs has already dropped from 50% in 1979/80 to 43% in 1984/85. The federal Budget proposal to cut $2 billion from its support, thereby reducing the federal commitment in relation to GNP, is clearly inconsistent with meeting program needs which are growing faster than GNP.

Cuts in federal support are a serious threat to the future of Medicare as we know it. The cuts should not and need not occur.

The federal government must again become an equal partner in financing these services. That would be fully consistent with the Prime Minister's commitment to preserving social programs, including Medicare, as a "sacred trust." It would be consistent with his recognition that the former federal government had "reneged on its share of the costs to provinces" and his advocacy of a return to the "founding principle" of 50/50 cost-sharing.

Equalization

Equalization has often been described as the "glue that holds Confederation together." Certainly, equalization is crucial to the ability of recipient provinces to devote required resources tc economic improvements and public services while maintaining competitive tax levels.

In recognition of its importance, the 1982 Constitutional revisions incorporated the principle of equalization and its stated objective:

> "That provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable public services at reasonably comparable levels of taxation."

In 1982, the former federal government unilterally changed the basis for calculating equalization support for the six recipient provinces. Among the changes was the lowering of the benchmark or standard of equalization from the all-province national average to the so-called "representative average" which used five-provinces, British Columbia, Saskatchewan, Manitoba, Ontario and Quebec, as the standard.

Under this standard, equalization support is inadequate to raise the recipient provinces to the national average. Currently, the shortfall is close to $1,000 for each family of four in recipient provinces. That in turn has a significant impact on their ability to provide comparable services with comparable taxes.

It should be no surprise that since 1982, the equalization arrangement has required an ongoing series of temporary fixes, patch-ups and overrides to produce at least minimally acceptable results from the perspective of the federal government. These included transition arrangements, special provisions in Atlantic off-shore resource revenue sharing arrangements, floor provisions and supplementary payments. Not withstanding these special provisions, as various observers such as Tom Courchene, the Macdonald Royal Commission and former federal Finance Deputy Marshall Cohen have pointed out, Manitoba was "hardest hit" by the 1982 changes.

Though equalization payments are not a substitute for adequate and fair federal support for health and post-secondary education and other cost-shared services, the spectre of cuts in federal support in vital program areas makes basing equalization on the all-province national average standard even more critical. Otherwise, services in recipient provinces are doubly threatened with poorer provinces requiring larger tax increases than richer provinces to maintain services.

Manitoba's position continues to be as it was in 1982, -- equalization should be based on raising recipient provinces' ability to generate revenues to the all-province national average standard. In our view, that standard best reflects the constitutional commitment and the purpose of the Equalization Program.

NOTES FOR A STATEMENT
ON FEDERAL-PROVINCIAL ARRANGEMENTS FOR
FINANCING HEALTH AND POST-SECONDARY EDUCATION

HON. V. SCHROEDER
MINISTER OF FINANCE
GOVERNMENT OF MANITOBA

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE
OF FINANCE MINISTERS AND PROVINCIAL TREASURERS

TORONTO, ONTARIO
NOVEMBER 6, 1985

Introduction

Just over one year ago, the people of Canada gave a new federal government a strong mandate to fulfill major promises, promises which included:

1. bringing in a new era of federal-provincial cooperation; and

2. preserving and enhancing national social programs, including Medicare, as part of the "sacred trust."

There was also a commitment to reducing the federal deficit with explicit assurances that that would not be accomplished by cutting vital programs or services directly or through the back door route of offloading responsibilities onto the provinces.

Now, just under fifteen months later, we are meeting to discuss federal proposals for cuts in the federal commitment to health and post-secondary education programs throughout the country. When we met one month ago to begin consultations on the future of health and post-secondary financing for the 1987/88, to 1991/92 period, provinces were informed that Ottawa was considering commencing major cuts next April, a full year before the expiry of the current five year funding formula.

While I fully expect Ottawa will not proceed with cuts in health and higher education support next April, and will instead provide time for meaningful consultations, the proposal to begin cuts a year early has detracted from the atmosphere of constructive cooperation in federal-provincial relations which all governments would like.

Of more fundamental importance to all Canadians is the impact federal cuts have for the future of our public health care and higher education systems.

Trends in Federal-Provincial Cost-Sharing

Recently, I released a Background Paper on the federal-provincial arrangements for funding health and post-secondary education programs. The document included summary data on health and higher education

spending in the ten provinces based on information provided by all provinces and coordinated by Ontario officials. I would like to thank Ontario for its efforts in this regard.

The trends in expenditures and in federal support are clearly evident from the summary data.

1. Expenditures on Health and Post-Secondary Education are large and growing faster than other provincial program expenditures and faster than the rate of growth in the economy. In 1984/85 some $33.9 billion was devoted to these programs in the ten provinces.

2. Federal support under the Established Programs Financing Arrangements for health and post-secondary education are by far the largest of the federal transfer payments to provinces. In part due to unilateral federal cutbacks initiated by the former federal government, the federal share of program financing for health and post-secondary education has fallen from 50% in 1979/80 to 43% in 1984/85. Federal support fell some $2.4 billion short of a 50% share in overall program costs.

Over the years, there have been many irritants inflicted on federal-provincial relations. However, in my view, among the most serious affecting provincial relations with the previous federal government were:

- the frequent recourse to unilateral action rather than the alternative of consultation, negotiation and finally agreement; and

- the pressures placed on provincial finances because of reduced federal support for programs in which an equal federal-provincial partnership was clearly needed.

With a new federal government in Ottawa committed to federal-provincial cooperation, our Government looked forward with some optimism to a fair sharing of costs and responsibilities for vital services. In health and higher education, we hoped that the key principles of adequacy, stability and flexibility, would be honoured.

Our Government and others are willing to sit down and discuss these important issues with the federal government. Because of the importance of the discussions to health and education services, I believe our discussions should include our respective Health and Education Ministers.

The Threat to Public Health and Post-Secondary Education Programs

Recently, the Conference Board projected that health costs in the United States will grow from 10% of GNP in 1981 to 12% in 1990 in large part because of the increased costs of providing care for the rapidly increasing number of elderly people. Our Canadian system has proven remarkably adept at meeting health care needs at moderate costs. In 1965, both the U.S. and Canada spent about 6% of their GNP on health care. But with the efficiencies of our public health care system, the proportion of GNP devoted to health care by Canadians had grown to only 8% by 1981 compared with 10% in the U.S.

Nevertheless, despite our efficiencies, we face much the same demand pressures -- meeting the health care requirements for an ageing population, new health technologies, and so on -- that are at play in the U.S. As the Macdonald Commission noted, by 1990, Canada will have fully one-third more senior citizens than in 1981. I do not believe our already efficient but strained health care system will be able to serve these people without increasing its call on the nation's resources, much as the Conference Board projects south of the border.

Standing in contrast to these demand pressures is the federal objective as outlined at our last meeting, to reduce federal program expenditures by 1990/91 to a smaller proportion of GNP than at any time since 1961. Let us remember that in 1961 there was no Medicare system and a much smaller post-secondary education system. Telling Canadians that federal transfers to provinces for health and post-secondary education will be cut proportionately with other federal expenditures does not engender confidence for the future of these important services.

We cannot meet Canadian health needs, including those of the rapidly increasing numbers of pensioners, without increased resources.

If Ottawa is not prepared to be a full and equal partner with the provinces in financing health care or turns its back on the increasing requirements our society faces, we will simply not be able to preserve Medicare.

I believe provinces would attempt to carry the extra burden either through increased taxes or through deficits. The poorer provinces would soon find that the tax levels necessary to compensate for federal cuts were undercutting their ability to maintain reasonably competitive tax structures, a necessary requirement for regional economic development. There would be irresistible pressure to slow expenditure growth by lowering program standards, comprehensiveness and accessibility.

Citizens who can afford it will offset these reduced quality factors through increased private sector delivery. Canadians would find themselves with a two-tier system of health care with unequal access, expensive duplication of services, and cost increases in aggregate far exceeding those of maintaining a comprehensive public health care system.

In 1982, according to Statistics Canada, the wealthiest 12% of families spent on average five times the amount the poorest 14% of families managed to spend on health care. The bottom quarter only spent one-third the amount of the top quarter. I have no doubt that without the universal, comprehensive Medicare program in place, the disparities inherent in these figures would be even more dramatic.

In Canada we need not and must not allow health care, treatment of illness, even life and death itself to become dependent on personal wealth. We must not return to the Russian roulette kind of financing which characterized pre-Medicare days in Canada.

The future of higher education in Canada is subject to similar pressures. There is increasing demand for full access to first rate post-secondary education opportunities, opportunities all the more important in the face of increasing technology and requirements for improved skills. I believe our people have a right to demand that those opportunities be preserved and enhanced. Cuts in the federal commitment would be a retrograde step and diminish our ability to provide those opportunities.

In Ottawa today, the federal government proposed major cuts in federal direct purchases of training spaces in our community colleges, cuts of 10% in 1986, a further 15% in 1987 and a further 20% in 1988. Notwithstanding federal suggestions that employers will utilize the colleges for training under the Canadian Jobs Strategy, serious concern remains with the impact the cuts may have on community colleges and more seriously on ordinary Canadians seeking upgraded skills.

Some may feel that the equalization program provides protection for less wealthy provinces, protection which could be used to offset the deleterious effects of reducing federal commitments to the financing partnership for health and post-secondary education. However, that argument does not stand up to scrutiny.

As we all know, the equalization program does not even bring recipient provinces' ability to raise revenues to the all-province national average. That means recipient provinces will simply be unable to compensate for federal cuts. That, in turn, would run strongly counter to the constitutional commitment to equalization:

> "That provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable public services at reasonably comparable levels of taxation."

Conclusion

In August, the Premiers of Canada informed the federal government that they "rejected" the cuts in federal transfers proposed in the May federal Budget. I would like to quote from their communique:

> "[Premiers] noted the projected increasing demands on the health care system as the proportion of elderly Canadians continues to increase in coming decades and the increased pressure on our post-secondary education system for improved education and increased skills. Federal and provincial governments must work cooperatively and effectively to ensure these needs are met."

The ten premiers went on to say:

> "The federal government has an important role to play, through the Established Programs Financing Arrangements, in sustaining health and post-secondary service throughout the country. Federal cutbacks, as proposed in the May Budget, are clearly inconsistent with maintaining present levels of service, let alone meeting projected needs."

I believe the Premiers are right in their assessment.

Canadians should not be asked to support a reduction in the level of public services in the vital health and post-secondary education areas, with the attendant substitution of access to private sector alternatives only for the rich. That would be socially unjust and violate a "sacred trust."

By international standards, Canada, with federal-provincial cooperation and partnership, is already "spending smarter" than could be achieved through private schemes. The major advantages and benefits of our Canadian system must be maintained. It is worth sacrificing to do so just as our parents sacrificed to provide these services for us.

To preserve these programs, Ottawa must again become an equal partner with the provinces in maintaining our public health and post-secondary education systems. In Manitoba's view, a 50:50 partnership between federal and provincial governments is a fair deal and one worth fighting for.

BACKGROUND ON THE FEDERAL-PROVINCIAL ARRANGEMENTS FOR FINANCING HEALTH AND POST-SECONDARY EDUCATION

Prepared By The
Department of Finance
Government of Manitoba

November, 1985

TABLE OF CONTENTS

BACKGROUND ON THE FEDERAL-PROVINCIAL ARRANGEMENTS FOR FINANCING HEALTH AND POST-SECONDARY EDUCATION

INTRODUCTION

Federal financial support for provincial health and post-secondary education programs is provided through the Established Programs Financing Arrangements (EPF). The importance of these arrangements is underscored by two simple facts:

1. Expenditures on Health and Post-Secondary Education are large and rapidly growing. Within the ten provinces, some $33.9 billion was devoted to these functions in 1984/85, an amount equivalent to $1,293 per capita.

2. Established Programs Financing is the largest federal transfer to provinces. Federal cash payments amounted to $8.2 billion in 1984/85. The tax transfer and associated equalization was worth an additional $6.4 billion. The federal share of total health and post-secondary spending is 43.0%.

To Canadian citizens, the importance of EPF lies not in the apportioning of costs between the two orders of government, but rather in the fact that it has provided the firm and stable financial foundation on which this nation has built its first rate health care and post-secondary education systems.

Provincial Ministers have, over the years, defended the basic principles of the arrangements while raising issues of adequacy, stability and flexibility. At their recent Conference, Canada's Premiers referred to the increasing demands on the health care and post-secondary education systems and stated "federal and provincial governments must work cooperatively and effectively to ensure these needs are met."

In 1981 and again in 1983, provincial Ministers of Finance and Treasurers prepared reports on these programs and on the Established Programs Financing Arrangements. Data has again been compiled by provinces and made available to the federal Department of Finance, in order to provide a complete perspective to the financing arrangements for health and post-secondary education. The statistics presented in Appendix A of this document are drawn from that data base.

BACKGROUND

Shared-Cost Arrangements

Until 1977 health and higher education in Canada were financed under cost-shared arrangements.

Under cost-sharing, federal participation in these vital services took the form of 50/50 cost-sharing of "eligible" costs. Experience with the shared-cost arrangements revealed a number of important weaknesses.

Over time, federal and provincial governments became increasingly concerned that the rigidities of the cost-sharing arrangements were resulting in inappropriate allocations of scarce resources towards higher cost options simply because the costs were shareable rather than towards more economical and efficient alternatives which were not eligible for cost-sharing. For example, certain low-cost alternatives to hospitalization such as nursing homes and home care were not eligible for cost-sharing.

A second weakness lay in the perceived lack of adequate controllability and predictability of the contributions in the federal Budget. This lead to various federal restrictions and caps on the federal commitment to health and higher education which resulted in erosion of the federal share and uncertainty as to the longer term stability and adequacy of federal support.

The Origins of Established Programs Financing

In moving towards the Established Programs Financing block funding arrangements, the federal government set out five principles which it believed should govern the new arrangements. Of particular importance were the following three:

- Adequacy - the federal government should continue to pay a substantial share of program costs;
- Flexibility - federal payments should be calculated independently of provincial program expenditures; and
- Stability - the arrangements for the "mature" programs should be placed on a more permanent footing.

Under the new Established Programs Financing Arrangements which came into effect April 1, 1977, federal cost-sharing for provincial hospital insurance, medicare and post-secondary education programs was replaced by a formula-determined transfer of cash payments and greater income tax responsibility to provinces. The amount of the overall transfer was established in relation to provincial cost-sharing receipts in 1975/76 on a per capita basis.* This amount was to be increased each

*"Base" cash and tax transfer figures were calculated for 1975/76 each roughly equal to one-half total federal contributions to the health insurance and post-secondary education programs. The tax transfer comprised 13.5 percentage points of personal income tax and 1 percentage point of corporation income tax.

year in relation to a three-year moving average growth in Gross National Product. In this manner, both orders of Government were assured reasonable stability and predictability of federal funding. Moreover, because transfers were no longer tied to federally-determined definitions of eligible spending, "penalties" against more effective utilization of available resources as existed under cost-sharing were removed.

Changes Since 1977

Despite objections, a number of significant changes to the Established Programs Financing Arrangements have been implemented since 1977 to reduce the federal commitments. These changes included a reduction in overall Established Programs Financing transfers equal to the value of 2 personal income tax points commencing April 1, 1982. Subsequently, the former federal government capped the growth of federal contributions ostensibly related to post-secondary education in 1983/84 and 1984/85 to 6% and 5%, respectively. In combination, these changes have reduced overall federal Established Programs Financing support by 8.0% (or an estimated $1.3 billion annually in 1984/85) compared with the original arrangements.

CURRENT CONCERNS

Those federal actions rekindled longer-term concerns, concerns which in many cases had been anticipated prior to the inception of the Established Programs Financing Arrangements.

Adequacy

The major concern with respect to Established Programs Financing has been the adequacy of tieing federal support to growth in the Gross National Product. Under the Established Programs Financing system with federal contributions determined independently from program costs, the federal government no longer shares in the financial risks associated with increasing cost pressures and program needs in health and post-secondary education programming. Equally, Ottawa no longer shares in the rewards should the provinces manage to meet program needs with spending growth lower than GNP. However, since 1979, program costs and needs have grown faster than GNP, increasing their share of GNP particularly during the recession, while actions by the former federal government eroded the federal commitment. By 1984/85, overall federal support fell some $2.4 billion short of 50/50 sharing of total spending.

The adequacy of the current EPF Arrangements to meet present and future needs remains a serious concern. As stated in the 1985 Premiers' Conference Communique on Federal-Provincial Fiscal Relations:

> "[Premiers] noted the projected increasing demands on the health care system as the proportion of elderly Canadians continues to increase in coming decades and the increased pressure on our post-secondary education system for improved education and increased skills. Federal and provincial governments must work cooperatively and effectively to ensure these needs are met."

Stability

The utilization of an escalator based on a three-year moving average of GNP can provide a welcome measure of stability to federal support for health and post-secondary education. The three-year moving average avoids the wide and disruptive swings in federal support which would occur under a year-by-year escalator. In particular, during periods of slow growth or recession, the federal contribution will hold up. Similarly, federal costs will be less volatile in years of strong economic performance.

Unilateral federal actions in the past to reduce the federal contribution have threatened this very important feature of the arrangements. Provinces are hopeful that in the true spirit of renewed federal-provincial cooperation, appreciably greater stability will be provided in future than has been the case since 1982.

As the Premiers' Conference communique stated:

> "The federal government has an important role to play, through the Established Programs Financing Arrangements, in sustaining health and post-secondary service throughout the country. Federal cutbacks, as proposed in the May Budget, are clearly inconsistent with maintaining present levels of service, let alone meeting projected needs."

Flexibility

Another area of controversy under Established Programs Financing has been the federal government's arbitrary allocation of the block fund into separate health and post-secondary education components. Such allocations were never discussed with the provinces when Established Programs Financing was introduced. Indeed, the flexibility on the part of provinces to move funding between program areas in accord with local priorities and needs was seen as a major benefit when block-funding was introduced. In particular, it was generally accepted that there would be a longer term shifting of resources in favour of health programming relative to post-secondary education.

Unfortunately, the use of arbitrary allocations based on the split of federal contributions in 1975/76 under the former cost-sharing arrangements was extended and formalized by Bill C-12 in 1984 (a Bill opposed by both the Progressive Conservative and New Democratic Parties). This has given rise to significant misconceptions and misunderstanding. For example, the Johnson Report on Post-Secondary Education accepted the federal procedure and overallocated the Established Programs Financing block fund to post-secondary education*, underestimated spending on post-secondary education in the provinces and suggested that the federal contribution ranged from 60% to 107%! While such arbitrary allocations if pursued, imply an analogous federal share of health program costs at 40%, on average, that fact was simply ignored in the Johnson Report. Not surprisingly, such unbalanced presentations have created confusion, not only about the sharing of costs, but also about the future funding levels and arrangements for this sector.

Provinces believe the segmented approach and arbitrary splitting of the Established Programs Financing block fund is inappropriate, both because it fuels perceptions of provincial underfunding of post-secondary education and because it suggests that the federal contribution is significantly more generous than it truly is.

CONCLUSION

In light of the importance of our health and post-secondary education systems to all Canadians, Established Programs Financing Arrangements must be reviewed thoroughly and improved to ensure adequate, stable and predictable funding.

*Some 32.1% of the Established Programs Financing Fund was allocated to post-secondary education and the remaining 67.9% to health care. In contrast, spending patterns throughout Canada currently entail roughly 25% on post-secondary education and 75% on health care.

SUMMARY OF TABLES

The federal cash contribution declined over the first five years of the Established Programs Financing Arrangements from 26.7% of spending in 1977/78 to 24.2% in 1981/82 and has stabilized at that level through 1984/85. Adding in the tax portion associated with Established Programs Financing transfers, the federal input would be calculated as declining from 48.7% in 1977/78 to 46.7% in 1981/82 and stabilizing at about 43% since.

If federal contributions to health and post-secondary education were allocated on the same basis as program spending, the federal share for each would be the same as for the totals noted above. However, using the artificial allocation by program which has now found its way into such studies as the Johnson Report, the federal share of health spending has dropped from 46.7% in the first year of the Established Programs Financing Arrangements (1977/78) to 43.9% in 1981/82 and 40.4% in 1984/85. Under this formulation, federal post-secondary education funding has at the same time remained relatively constant, at 54.1% in 1977/78, 54.9% in 1981/82 and 51.5% in 1984/85. However, provinces do not accept this kind of allocation of the block fund (67.9% to health and 32.1% to post-secondary education before post-secondary education capping effects). Such an allocation is inconsistent with the fact that health programming encompassed 70.7% of total Established Programs Financing related expenditure in 1975/76 and 75.9% in 1984/85.

The data are presented in Appendix A.

APPENDIX A

ESTABLISHED PROGRAMS FINANCING
DATA SUMMARIES

TABLE 1

FEDERAL SHARE OF HEALTH AND POST-SECONDARY EDUCATION FINANCING
($ Million)

	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85*
Federal Contributions for Health and Post-Secondary Education:								
Cash Plus Tax	7,273	8,207	9,257	10,430	11,743	12,363	13,532	14,572
Cash Only	3,985	4,485	5,002	5,458	6,095	6,433	7,527	8,209
Provincial-Local Government Health and Institutional Post-Secondary Education Spending**	14,943	16,533	18,542	21,335	25,139	29,026	31,744	33,855
Federal Share (Per Cent):								
Cash Plus Tax	48.7	49.6	49.9	48.9	46.7	42.6	42.6	43.0
Cash Only	26.7	27.1	27.0	25.6	24.2	22.2	23.7	24.2

*Reflects Canada Health Act penalties.
**Operating and capital expenditure.

TABLE 2

FEDERAL SHARE OF HEALTH FINANCING
($ Million)

	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85*
Federal Contributions for Health								
Based on Artificial Federal Split**	5,086	5,737	6,470	7,288	8,205	8,657	9,564	10,365
Based on Spending Ratios as Shown in Table 4	5,302	6,016	6,758	7,708	8,737	9,260	10,203	11,060
Provincial-Local Government Health Spending***	10,900	12,120	13,538	15,767	18,693	21,746	23,924	25,685
Federal Share (Per Cent)								
Artificial Split**	46.7	47.3	47.8	46.2	43.9	39.8	40.0	40.4
Split on Spending Ratio	48.7	49.6	49.9	48.9	46.7	42.6	42.6	43.0

*Reflects Canada Health Act Penalties.
**Using artificial split of E.P.F. which allocates 32.1% to P.S.E. and 67.9% to health, a view rejected by all provinces.
***Operating and capital expenditure.

TABLE 3

FEDERAL SHARE OF POST-SECONDARY EDUCATION FINANCING
($ Million)

	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85
Federal Contributions for Post-Secondary Education								
Based on Artificial Federal Split*	2,187	2,470	2,788	3,142	3,538	3,705	3,968	4,207
Based on Spending Ratios as Shown in Table 4	1,971	2,191	2,499	2,722	3,006	3,103	3,329	3,512
Institutional Post-Secondary Education Spending**	4,043	4,413	5,005	5,568	6,446	7,280	7,820	8,170
Federal Share (Per Cent)								
Artificial Split*	54.1	56.0	55.7	56.4	54.9	50.9	50.7	51.5
Split on Spending Ratio	48.7	49.6	49.9	48.9	46.7	42.6	42.6	43.0

*Using artificial split of E.P.F. which allocates 32.1% to P.S.E. and 67.9% to health, a view rejected by all provinces.
**Operating and capital.

TABLE 4

PROVINCIAL HEALTH AND POST-SECONDARY EDUCATION SPENDING RATIOS
(%)

	Health	Post-Secondary Education
1975-76*	70.7	29.3
1976-77	70.9	29.1
1977-78	72.9	27.1
1978-79	73.3	26.7
1979-80	73.0	27.0
1980-81	73.9	26.1
1981-82	74.4	25.6
1982-83	74.9	25.1
1983-84	75.4	24.6
1984-85	75.9	24.1

*Note that even in 1975-76 the spending ratio among programs differs from the ratio used by the former federal government to split E.P.F. of 67.9/32.1. The latter ratio relates to the time when a considerable portion of provincial health spending was not eligible for federal cost-sharing.

TABLE 5

FEDERAL SHARE OF MANITOBA EXPENDITURES

$ Millions

	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85
Federal Contributions for Health and Post-Secondary Education								
Cash & Tax	315.0	358.0	400.4	441.5	491.1	520.7	567.6	618.0
Cash Only	194.8	222.2	247.7	266.1	293.3	315.0	357.0	395.3
Provincial-Local Government Health and Post-Secondary Education Institutional Spending (Operating & Capital)	644.5	667.2	742.1	851.3	1,027.3	1,191.3	1,334.2	1,428.5
FEDERAL SHARES (Per Cent):								
CASH & TAX								
MANITOBA	**48.9**	**53.7**	**54.0**	**51.9**	**47.8**	**43.7**	**42.5**	**43.3**
All Provinces (estimated)	48.7	49.6	50.0	48.6	46.7	42.6	42.6	43.0
CASH ONLY:								
MANITOBA	**30.2**	**33.3**	**33.4**	**31.3**	**28.6**	**26.4**	**26.8**	**27.7**
All Provinces (estimated)	26.7	27.1	27.0	25.6	24.2	22.2	23.7	24.2

APPENDIX B

PROVINCIAL PREMIERS' COMMUNIQUES

COMMUNIQUE ON FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL RELATIONS

The ten provincial Premiers rejected the proposal in the May Federal Budget to cut federal support for health and post-secondary education and national equalization by some $2 billion annually by 1990. They agreed that attempts to shift the federal deficit on to the backs of the people will not help the Canadian economy. Both orders of government serve the same taxpayers and offloading responsibilities and costs from one order to the other will not help in meeting service needs.

They noted the projected increasing demands on the health care system as the proportion of elderly Canadians continues to increase in coming decades and the increased pressure on our post-secondary education system for improved education and increased skills. Federal and provincial governments must work cooperatively and effectively to ensure these needs are met.

The federal government has an important role to play, through the Established Programs Financing arrangements, in sustaining health and post-secondary service throughout the country. Federal cutbacks, as proposed in the May Budget, are clearly inconsistent with maintaining present levels of service, let alone meeting projected needs.

The Premiers also recognize the importance of these and other federal transfers as well as direct federal activity to sustaining their shared goal of fair and balanced regional development.

The National Equalization Program is of fundamental importance to Canadian Confederation. Premiers stressed the urgent need to place equalization on a sound foundation. This is essential to fulfill the constitutionally enshrined objective of the program.

The Premiers suggested that Finance Ministers should coordinate the federal provincial review of these arrangements. They noted that federal and provincial Finance Ministers will be meeting to discuss the federal cutback threat in September. The Premiers requested their Finance Ministers to report to them on the results of that meeting prior to the Halifax First Ministers' Conference.

Western Premiers' Conference: Grande Prairie, Alberta May 13-15, 1985

Communique #6

FEDERAL-PROVINCIAL COOPERATION

Western Premiers agreed today that a high degree of prior consultation among the federal and provincial governments is necessary in order to ensure that discussions at the Annual First Ministers' Conference in November are productive. The important role that First Ministers' Conferences play in shaping national policy necessitates thorough pre-conference discussions. To ensure a successful conference, Western Premiers proposed that each government appoint a team of ministers to coordinate preparations.

Recognizing that federal and provincial governments serve the same taxpayers, the Western Premiers stressed that the federal government must not shift its deficit to the provinces through reductions in federal transfer payments.

They reaffirmed that Established Programs Financing is a block-funding arrangement for both health and post-secondary education. They rejected any attempt, as in the "Johnson Report" recently released by the federal government, to focus on artificially defined federal contributions to post-secondary education. The increasing provincial cost of maintaining health services makes this arbitrary separation even less tenable.

The Premiers recognized the need for federal and provincial governments to work cooperatively to ensure the stability, predictability and adequacy of federal contributions to health and post-secondary education programming. The review of Established Programs Financing, including any discussions on post-secondary education and health care, should be coordinated by federal and provincial Treasurers and Ministers of Finance.

The Premiers committed themselves to building upon the spirit of cooperation demonstrated at the February First Ministers' Conference in Regina.

APPENDIX C

PRINCIPLES UNDERLYING THE 1977 ESTABLISHED PROGRAMS FINANCING ARRANGEMENTS

When EPF arrangements were first proposed to the provinces at a First Ministers' Conference on June 14, 1976, the objectives of EPF were outlined by the Prime Minister at that time, as follows:

(1) "To maintain across Canada the standards of service to the public under these major programs, and to facilitate their improvement;

(2) "to put the programs on a more stable footing so that both levels of government are better able to plan their expenditures;

(3) "to give the provinces flexibility in the use of their own funds which they have been spending in these fields;

(4) "to bring about greater equality among the provinces with regard to the amount of federal funds they receive under the programs;

(5) "to provide for continuing joint policy discussions relating to the health and post-secondary education fields."

Mr. Trudeau went on to identify the principles underlying these objectives as the following:

(1) "The federal government should continue to pay a substantial share of program costs;

(2) "federal payments should be calculated independently of provincial program expenditures;

(3) "there should be greater equality in per capita terms among the provinces with regard to the amount of federal funds they receive under the programs;

(4) "the arrangements for these major programs should be placed on a more permanent footing;

(5) "there should be provision for continuing federal participation with the provinces in the consideration and development of policies of national significance in the fields of health and post-secondary education."

At a subsequent First Ministers' Conference, on December 13, 1976, the then Minister of National Health and Welfare, Mr. Lalonde, stated that, "The introduction of the Hospital Insurance and Medical Care programs into Established Programs Financing would have three very important results:

(1) "First, the movement to block-funding would increase substantially the flexibility available to provinces with regard to program decisions. At the same time, there would be a simplification of administrative procedures;

(2) "second, any savings that can be generated by reducing the services would accrue totally to the provinces and would not be shared by the Federal Government since our contribution under Established Programs would not be directly related to program costs;

(3) "third, all the projections suggest that the Established Programs formula being considered at this time would yield more resources to the provinces than a continuation of current arrangements for the health and post-secondary education programs."

APPENDIX D

RECENT STATEMENTS ON FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL ARRANGEMENTS

HONOURABLE VICTOR SCHROEDER
MINISTER OF FINANCE
PROVINCE OF MANITOBA

NOTES FOR A STATEMENT ON FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL RELATIONS

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF
FINANCE MINISTERS AND PROVINCIAL TREASURERS

HALIFAX, NOVA SCOTIA
September 26-27, 1985

Just over one month ago, provincial Premiers discussed the cutbacks in federal support for health, post-secondary education and equalization programs proposed in the May federal Budget.

They rejected the proposals contained within the Budget and looked forward to this meeting of Finance Ministers to begin the dialogue necessary to overcome this threat to cherished national programs. A good place to begin is to establish the facts surrounding the issues under debate.

With respect to the Equalization Program, it is vitally important to keep in mind that the five-province standard currently falls nearly $250 per capita short of the all-province national average standard covering the same comprehensive and representative tax bases. In our view, that has serious implications on the ability of the current formula to meet the objective set out in our Constitution, that is, to ensure:

> "That provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation."

It also has an impact on the degree to which all equalization recipient provinces can provide adequate public services while holding their tax rates to levels competitive with the four richest provinces.

There is widespread dissatisfaction with the results of the current Equalization Program and the consequential resort to extensive ad hoc arrangements in efforts to obtain minimally acceptable results. That is why Premiers referred to the urgent need to "place equalization on a sound foundation" and pointed out that:

> "This is essential to fulfill the constitutionally enshrined objective of the program."

From a Manitoba perspective, we also must deal with the regional distortions introduced by the 1982 changes in equalization which, as noted by independent observers such as Thomas Courchene and the Macdonald Commission, have hit Manitoba most severely.

With respect to Established Programs Financing for health and post-secondary education, we have witnessed a continuing series of unfortunate presentations which by virtue of artificial, arbitrary and deficient statistics have created inaccurate and misleading conclusions. I refer specifically to the Johnson Report released by the Secretary of State and referenced in the Macdonald Report. And, I might note a similar arbitrary allocation of the EPF block fund appears to be incorporated in the Nielsen Task Force on post-secondary education. I look for assurances from the federal government that its decisions will not be based on such misleading information.

Over the past two decades, health spending has outpaced GNP growth in Canada, rising from about 6% to over 8% of GNP. In the United States, the trend has been sharply higher than in Canada. Now, as Premiers noted, there are increasing demands projected on the health care system as the proportion of elderly Canadians continues to increase in coming decades. All our Health Ministers know full well the implications on program costs of maintaining current services for the 31% increase in Canadians over 65 expected between 1981, when the former federal government proposed the 1982 arrangements, and 1991. Our Government is committed to doing everything we can to ensure quality health care remains available to all Canadians on a universal basis.

There is increased pressure on our post-secondary education system for improved education and increased skills. The Macdonald Commission and the Johnson Report have both proposed increased spending for training and research. Our Government believes it will be critical for federal and provincial governments to work cooperatively and effectively to ensure these needs are met.

As Premiers noted last month:

> "The federal government has an important role to play, through the Established Programs Financing arrangements, in sustaining health and post-secondary education services throughout the country."

Unfortunately, federal support in relation to health and post-secondary education costs has deteriorated significantly in the last several years from 50% in 1979/80 to 43% in 1984/85.

The significantly less than 50% federal share raises serious questions about the adequacy of the federal contribution. Against this backdrop as all ten Premiers affirmed:

> "Federal cutbacks, as proposed in the May Budget, are clearly inconsistent with maintaining present levels of service, let alone meeting projected needs."

In our discussions, we should all remember that any federal cutback in support to provinces will, of necessity, have consequences for the quality and accessibility of provincially-delivered programs, or alternatively for provincial taxes and/or deficits. This is especially so in those provinces whose fiscal capacity falls below the national average.

We understand that professed concern about the federal deficit plays a primary role in motivating the proposed cuts. However, these health and education programs improve the lives of all Canadians. They are solid investments in the future. Canadians deserve better than to have these fundamental services attacked.

Moreover, there are alternatives. For example, our Government has proposed comprehensive tax reform to close the loopholes and limit tax expenditures which benefit only narrow interests in our society. And, more and more ordinary Canadians are questioning the priorities of a national government which in the same Budget proposes tax cuts totalling $2.3 billion annually in 1990/91 for the wealthy (through capital gains exemptions and pension contribution deductions) and at the same time proposes $2 billion in cuts in federal support for health care and post-secondary education, and equalization to poorer provinces.

I look forward to learning more about the views of the federal government on these important matters. I earnestly hope that the federal government will join with the provinces in a sincere effort to not only protect but rather to strengthen these programs to the benefit of all Canadians.

St. John's
1985

DOCUMENT: 850-31/017

HONOURABLE HOWARD PAWLEY

PREMIER OF MANITOBA

NOTES FOR A STATEMENT ON FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL RELATIONS

1985 PREMIERS' CONFERENCE

ST. JOHN'S, NEWFOUNDLAND

AUGUST 20-22, 1985

Introduction -- A Commitment to Cooperative Federalism

Mr. Chairman:

I welcome the opportunity to lead off our discussions of federal-provincial fiscal relations.

Since our Government took office in 1981, we have made the commitment to cooperative federalism a top priority for Manitoba.

While applying that principle is never easy, our Government is convinced that much more can be achieved through cooperation, by working together, than by the confrontationist approach which marked federal-provincial relations under the previous administration in our Province.

Whether in pursuing the elusive goal of constitutional protection for the rights of our native people, or in developing cooperative economic undertakings which resulted, for example, in Manitoba signing the first comprehensive Economic and Regional Development Agreements (ERDA), or in speaking out strongly to secure fair treatment from governments in Ottawa, we have worked to establish, maintain and enhance the institutions, agreements, commitments and programs which bind our federation together.

There have been gains and setbacks, and items put "on hold".

But, throughout it all, it has become abundantly clear, if there were ever any doubt, that this country, our national federation, works best when there is a spirit of cooperation amongst its leaders, when there is dedication to the principles of cooperative federalism, and when there is full appreciation and consideration of the diversity among the regions of Canada.

The Conferences of Premiers provide a special opportunity because we bring together the essential understanding of our regions, and we can work to reconcile our views and interests and to provide valuable direction for concerted federal-provincial action.

We are at a time in the history of Canada which affords us a significant opportunity to move forward, to resolve problems, to cement our federal foundations and to build for the future.

Since we met last August, we have a new federal government elected on a platform which included a strong commitment to improving federal-provincial relations.

There have been opportunities to reassess positions into which governments had become frozen for some period of time. Now, the 5-year review of the major Fiscal Arrangements provides provincial and federal governments a further impetus to re-examine the existing mechanisms, to ensure they will have the capability over the longer term to achieve the purposes for which they were established.

Throughout our deliberations, I trust all governments, provincial as well as federal, will remember that we ultimately all serve the interests of men and women throughout the country. While some may characterize federal-provincial fiscal relations only as a matter of narrow interest to governments, we know they are much more than that. They provide the financial base on which many vital social and economic initiatives depend for their existence.

There is room for optimism, but obviously it must be tempered in view of the economic and political situations we currently find in our Canadian federation.

The Economy

Unemployment remains the number one problem facing our country.

According to the official statistics, some 1.3 million Canadians are unemployed today. For each nine working men and women, there is another unemployed Canadian actively searching for work. These figures do not include those whose prospects are so poor that he or she has abandoned the search. And, as we are all painfully aware, the problem is acute for young people seeking a first job, and particularly so for women and natives.

The new federal government campaigned on a platform of jobs, jobs, and more jobs. Throughout the election campaign, it expressed real concern for the jobless, it spoke of compassion and of a determination to act.

Yet, most forecasters have concluded that the measures introduced in the May federal Budget will actually cost Canadians jobs. For example, an analysis by the Conference Board suggests that the economy's capacity to generate employment will be seriously reduced, beginning in 1986, as a direct consequence of the Budget and that the negative impact on job creation is expected to grow over time.

According to the Conference Board assessment, by 1989 **there will be some 280,000 fewer jobs available for Canadians than if the federal Budget measures had not been introduced.** The Board also expects that the unemployment rate will be almost one percentage point higher.

That is a discouraging message for all of us. And, I am sure it is discouraging to the Prime Minister. But, that discouragement pales in comparison to the disappointed hopes and aspirations of unemployed Canadian men and women.

Last February in Regina, I said:

> "...the most important commitment we as First Ministers can make to Canadians is that the key objective of creating jobs and reducing unemployment will guide us in our deliberations."

I believe that is still the most important commitment we can make.

Mr. Chairman, I would like to turn now to some particular areas of evolving federal-provincial policy concern which affect people thoughout our country.

Nielsen Task Force

There is increasing concern that the recommendations emanating from the Nielsen Task Force are unduly hardening federal positions regarding program reductions, while often being ignorant of, or insensitive to the concerns of ordinary Canadians.

The ill-advised federal Budget proposal to de-index Old Age Pensions was one case in point. The leaked document on native people is another. Anxiety persists regarding the Task Force Review of the Canada Assistance Plan and other major program areas.

This ongoing concern is perhaps not surprising since the Program Review Process itself did not include provision for meaningful consultations with groups or with provinces which will be affected by its recommendations. As a result, it simply has not been sensitive to regional concerns or to the concerns of disadvantaged groups of Canadians, including native people.

I do not believe this lack of consultation to be at all consistent with the Prime Minister's stated desire for improved federal-provincial relations.

Manitoba has called for consultation on the activities of the Task Force -- not just staff discussions, but political discussions on directions, and objectives, and assumptions. I know other Premiers have made similar requests.

To my knowledge, however, there has been no federal commitment, yet, to Ministerial level consultation on Mr. Nielsen's work.

Economic and Regional Development

Sustained regional development initiatives are needed to build on the strengths of all parts of our country and to create jobs.

Certainly, the actions of individual provinces and of the federal government play important roles in assuring equitable and balanced development. There are obvious differences in development potential between provinces and also in their abilities to use that potential to the fullest.

National initiatives, including equalization and federal participation in the costs of programs of national scope, are therefore all the more important. Such national initiatives affect programs and services directly, and also affect each province's ability to maintain a tax structure that supports regional economic development.

Direct federal activity is also important to economic and regional development and perhaps of greater importance in the less advantaged regions.

Unfortunately, many of the decisions announced in the federal Economic Statement last November simply did not recognize the importance of federal activity to economic development. Many of the federal cut proposals entailed significant losses in jobs and activity throughout the country. The problems were particularly severe for Manitoba which, with 4.2% of Canada's population, was to bear over 7% of the proposed cuts and an associated loss of 6,000 jobs.

Our Government shared the disappointment of ordinary Canadians throughout the country that the May federal Budget contained no action to redress these effects. In fact, as noted earlier, the federal Budget is expected to add further to the unemployment problem rather than helping to resolve it.

As Premiers, we each recognize the importance of the Economic and Regional Development Agreements (ERDA's) to long-term economic development in each region. We also recognize the importance of governments proceeding to live up to their respective commitments under these agreements.

In Manitoba, we have had some problems with some individual federal Departments -- problems we hope are not symptomatic of a change in Ottawa's attitude to the ERDA system.

Fiscal Arrangements

The Federal-Provincial Fiscal Arrangements governing health and post-secondary education financing and equalization are of key importance to all Canadians. Though sometimes viewed only in the narrow context of transfers between governments, equalization has often been referred to as the "glue which holds our country together." It is critical to assuring reasonable comparability of important public programs in all regions of the country, and it is critical in the economic development prospects of the have-not provinces.

Established Programs Financing provides the necessary financial underpinnings to the quality health care and post-secondary education opportunities demanded and deserved by our citizens.

Equalization

Manitoba's experience with the current equalization formula continues to be unsatisfactory. Our Province's share of equalization has declined from 9.1% under the old formula in 1981/82 to 7.0% under the basic formula currently in place. Even with supplemental payments, **our Province faces actual cuts in equalization support from the 1984/85 total of some $22 million this year and $48 million next year.** These scheduled cuts in federal support are to occur despite a 10.5% increase in our Province's need for support as measured under the formula.

That pattern of increasing need and decreasing support has a profound impact on our efforts to maintain comparable quality programming, strengthen our economy and retain competitive tax rates. It will come as no surprise that our province shares the position of Quebec, and, we hope, of other provinces, on this matter -- that federal support simply should not be cut when need is increasing.

The need for a thorough review of the equalization formula is underscored by the experience since 1982. The extensive use of ad hoc arrangements, including the transitional arrangements which affected five of the six recipient provinces last year, supplemental payments which affect all recipient provinces this year, and special override provisions for Newfoundland and Nova Scotia, are all symptoms of the inadequacies and shortcomings of the present formula.

The basic problem with the current formula is its use of an inadequate standard. **The current five-province standard means that the revenue available to recipient provinces including equalization falls $250 per capita short of the all-province national average.** In turn, that gap has real implications for the ability of recipient provinces to provide adequate public services, maintain efforts to strengthen the regional economies and maintain competitive taxes.

The formula must be overhauled if it is to meet the basic objective of the program as stated in the Constitution, that is to ensure:

> "that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation."

In our view, that purpose can only be achieved under an equalization formula based on the all-province national average standard.

Health and Post-Secondary Education Financing

Federal health and post-secondary education funding has been subjected to continuing controversy, with spurious arguments that provinces weren't spending enough, then that they were spending too much and the programs were too costly, and then that provinces weren't directing their funding to appropriate purposes. Our health and post-secondary education programs, universally accessible and of the highest quality, are a most important part of our Canadian heritage. **These programs, important to Canadians in every region, are dependent on a sustained national commitment, federal as well as provincial, to sharing fairly in their costs.**

In Canada, we have built an excellent health care system which provides needed services at reasonable cost. Interestingly, when Medicare was introduced in the mid-60's, approximately the same proportion of GNP was devoted to health care in Canada as in the United States. However, by 1981, health costs in the U.S., with its largely private care system, exceeded Canada's by more than one-quarter. Health care spending represented 10% of GNP in the U.S. compared with a moderate 8% of GNP in Canada.

Certainly, our health care system is experiencing significant cost pressures. That should not be surprising to any of us. We can all expect the health care needs of our people to increase as the number of elderly Canadians increases in the coming decades. By the year 2020, it is projected that senior citizens will comprise double the present share of the population.

The pressures on the post-secondary education system for better education and training in the face of enrollment increases and for research are also very real and compelling.

In short, there is every reason to expect that the expenditures which are now financed under EPF arrangements will continue to grow in real terms over the foreseeable future. The Prime Minister has described these programs as "a sacred trust". I agree wholeheartedly. Of course, it will be essential for federal and provincial governments to provide adequate resources to fulfill that sacred trust.

It is unfortunate that the former federal government was not prepared to share equally in the costs of these vital programs. In Manitoba, for example, the federal share of costs has dropped from 54% in 1979/80 to under 45% this year. Currently, federal EPF cash and tax transfers fall some $84 million short of providing equal sharing in the costs of these vital programs in Manitoba.

I understand that Provincial Finance Ministers are now completing a comprehensive study of provincial and federal financing of health and post-secondary education programs -- updating an earlier review conducted in 1983. Once Finance Ministers have completed that interprovincial overview, I would support making it public in order to provide a better basis for the discussion of future EPF funding.

Our Government believes that both the federal government and each provincial government must operate in the true spirit of cooperative federalism to protect these programs for Canadians. The new EPF arrangements must recognize the cost pressures within these programs, and the federal government should agree to provide an equal share of the costs. Without such a fiscal regime in place, Canada courts the danger of undermining two of the most important services provided to our people.

I might add that, in recognition of the block funding nature of EPF, it will remain important that discussions and negotiations be coordinated by our Finance Ministers.

Federal Transfer Payment Cuts

With the election of the new federal government, I shared the optimism of some of my colleagues that action would be taken to restore at least equal federal sharing in the costs of these programs.

We were, therefore, dismayed at the announcement of massive funding cuts proposed in the May federal Budget.

In our view, the proposal to cut federal support for equalization to have-not provinces and for health and post-secondary education from already depressed levels by $2 billion annually by 1990-91 is ill conceived, unjustified and inconsistent with earlier promises. Premiers are also aware that these transfers have fallen from close to 20% of federal program spending in 1981/82 to 18.0% in the May federal Budget. As a proportion of total spending, these transfers have fallen from 15.1% to 13.6% over the same period.

As Premiers, we must cooperate to persuade the federal government not to pursue such a proposed cut. Instead, we must persuade Ottawa to move toward at least equal sharing in the costs of vital health and education programming, and towards a fair equalization system based on the all-province national average standard.

Tax Reform

At last year's Premiers' Conference in Charlottetown and again at the First Ministers' Conference in Regina, Manitoba stood alone in raising the tax reform issue. I am pleased to note that since then Saskatchewan has joined us in pushing for national tax reform and, at Grande Prairie in May, all four Western Provinces endorsed a communique calling for national tax reform.

The case for reform is strong. It arises from the myriad of incentives, preferential provisions and loopholes now contained in our tax system. The magnitude of the abuses is such that numerous wealthy Canadians and profitable corporations are able to avoid paying any taxes, and growing numbers of Canadians believe the system is unfair.

In 1962, the then Prime Minister, the Right Hon. John Diefenbaker, established a Royal Commission, chaired by Mr. Kenneth Carter to study Canada's system of taxation. The 1966 Report of the Commission described the objectives of a nation's tax system:

> "The first and most essential purpose of taxation is to share the burden of the state

> fairly among all individuals and families. Unless the allocation of the burden is generally accepted as fair, the social and political fabric of a country is weakened and can be destroyed."

It has become increasingly apparent that, by these standards, Canada's income tax system is failing miserably.

1) Income taxes have become increasingly unfair and inequitable. Our Government has always endorsed the position of the Carter Commission that taxes should reflect ability-to-pay. As the Commission expressed it:

> "All resident individuals and families should pay taxes on a base that measures the value of the annual net gain or loss in the unit's power, whether exercised or not, to consume goods and services. Such a base would ignore the form of the gain or what was done to obtain the gain. We call this the comprehensive tax base."

In fact, this principle often referred to as "a buck is a buck" is grossly violated in the present system. In 1983, for example, over 85% of labour income was assessed for tax purposes. In contrast, less than 45% of investment income entered the tax base in that year. **Clearly, ordinary, working Canadians are paying more than their fair share.**

2) The income tax system has not generated the revenues required to finance essential public services. Programs for ordinary Canadians have been slashed and taxes which are not related to income have been steadily increased. As a result, lower and moderate income Canadians, both working and retired, have been confronted with:

- an increasingly inequitable share of income taxes;
- increasing reliance on taxes that are inherently less progressive than the personal income tax; and
- cuts in important public services.

The serious nature of the problem was underscored earlier this year when, despite an improving

economic situation, Ottawa adjusted its estimates of the yield of personal income taxes down significantly, raising uncertainty about the ability of the income tax system to raise revenues.

More recently, federal analysis has confirmed the connection between declining income tax revenue productivity and the deficits facing governments throughout Canada. I quote:

> "(The) drop in the rate of growth of personal income tax revenues has been a major concern and is one of the primary reasons underlying the rapid increase in the federal government's deficit over these two years (1983 and 1984)."

Clearly, if senior governments do not act on tax reform, even greater pressure will be placed on public programs and services.

In our view, the tax package contained in the May federal Budget represents a significant step in the wrong direction. Certainly, it cannot be regarded as a reasonable approach towards meaningful tax reform.

On the personal side, major tax cuts are provided for the wealthy through the $1/2 million capital gains exemption and the increases in tax deductible pension contributions for higher income earners. Clearly, these cuts, entailing an annual cost of $2.3 billion annually by 1990/91, for the more fortunate are not helping to reduce the federal deficit, nor are they helping secure the resources needed for important public services.

On the corporate side, the Budget proposed new measures to permit transfers of tax losses, largely unused tax incentives and deductions, within corporate groups. The proposal will result in significant revenue losses federally ($400 million annually) and unspecified losses provincially.

In a separate discussion paper on corporate income taxes, the federal government identified major tax preferences which should be examined in the interests of providing a more fair and rational corporate income tax base. These included accelerated capital cost allowances in excess of actual depreciation, preferential tax rates, resource write-offs, the investment tax credits, and the inventory valuation allowance.

Our Government fully supports a comprehensive review of the corporate income tax base. Moreover, in our view, it is important that this review be completed and the existing corporate tax system cleaned up before considering any broadening of the transferability of unused tax deductions and preferences among corporations.

Our Government has long felt than an objective review of the corporate tax system would confirm that many preferences have either outlived their usefulness or are not effective. In our view, those provisions should simply be rescinded with the bulk of the resulting revenues used to help provide a more secure base for important public services and to increase federal fiscal flexibility.

It was therefore particularly disturbing to hear the federal government suggest that rationalization of the corporate tax base not be used to help protect vital public services in Canada, not be used to help reduce taxes on ordinary Canadians, and not be used to help reduce deficits. Instead, the federal Minister of Finance has suggested that any rationalization of the corporate tax base be accompanied by offsetting general federal corporate rate reductions with a view to ensuring that the overall effect of changes is "revenue-neutral."

Our Government does not believe that suggestion to be appropriate or fair, particularly at a time when the federal government, on the basis of concern over its own fiscal flexibility, proposed cuts in Old Age Pensions, cuts in social and economic programming, and cuts in its support for health, education and equalization throughout the country.

I ask all Premiers to join in urging the federal government to undertake a broadly based, intensive, National Tax Reform Conference. Such a Conference, which should include not only provincial governments, but also Canadians from all walks of life, would be the first step towards a truly meaningful consultation process.

The costs of allowing tax policy to be formulated in the bowels of federal Finance, accessible only to corporate tax planners, are obvious. Clearly, the time has come to open this important function of government to all Canadians.

Conclusion

Earlier, I talked about the importance of federal-provincial relations and these Conferences to ordinary Canadians, to vital health, education and social programming and to equitable and balanced regional development. I also emphasized some key concerns:

- The primary national issue facing us is the continuation of unacceptably high unemployment. There should be no disagreement on that. Provincial and federal governments must therefore pursue appropriate strategies to improve job prospects across this nation.

- Equalization, other federal transfers and direct federal activity are all important to sustaining regional development. Care must be taken to ensure that the regional dimensions are reflected fairly in federal decisions.

- The Equalization Program itself must be placed on a sound foundation, related to a national standard, and incorporating a measure of revenue stability if it is to fulfill its constitutionally enshrined objective. As a matter of principle, equalization support to a province should not be cut while its need is increasing.

- The Established Programs Financing Arrangements for sustaining important Health and Post-Secondary Education programs should provide fair and equal cost-sharing between federal and provincial governments. In addition, these arrangements must recognize the unavoidable cost pressures associated with maintaining both quality and universal accessibility for all Canadians.

- The income tax system must be reformed to restore fairness and ensure it generates revenue sufficient to finance essential public services. The incentives, preferential provisions and loopholes introduced for various purposes have made the system increasingly unfair and inequitable and less capable of generating necessary revenue. As a result, vital public services cherished by men

and women throughout the country have been put in jeopardy. A national Tax Reform Conference should be held at the earliest possible opportunity to begin addressing this important and fundamental issue.

Every one of these concerns can, and must be resolved -- in fact, they can only be resolved -- through real federal-provincial cooperation.

Once again, I believe we must remind our federal colleagues and partners of that fact.

Thank you.

MANITOBA

MINISTER OF FINANCE

Honourable Michael Wilson
Minister of Finance
Government of Canada
Place Bell Canada
160 Elgin Street
OTTAWA, Ontario
K1A 0G5

Dear Mr. Wilson:

With your letter dated April 4, 1985, you enclosed a copy of the Johnson Report on Post-Secondary Education and invited comments.

I must, at the outset, express some disappointment that your government chose to release the Report without providing provinces with any pre-publication opportunity for federal-provincial consultations to ensure a reasonably accurate portrayal of the Established Programs Financing Arrangements and the public services those arrangements help finance, health and post-secondary education. I note that federal Ministers have taken every opportunity to distance the federal government from the Report by referring to it as "a personal report." However, its release and subsequent federal comments suggest that it could become a focal point for federal-provincial discussions. Also, unfortunately, in the absence of specific comments by either level of governments, the Report appears almost by default to be becoming accepted as "factual" information which, of course, it isn't.

As you know, the Established Programs Financing Arrangements began in 1977 as a block funding mechanism for health and post-secondary education services. Unfortunately, over the succeeding years, the former federal government seemed bent more on minimizing and constraining its contribution to health and post-secondary education programming throughout the country than on ensuring stability, predictability and adequacy in federal funding.

First, there was the unilateral cutting of the EPF block fund by Mr. MacEachen in 1982, rationalized by the former federal government as eliminating the so-called revenue guarantee component of Established Programs Financing.

Then, in 1983, the federal government placed artificial caps on portions of EPF. You will recall that the former government sought to justify those caps as applying to what it viewed to be a post-secondary component of the Established Programs Financing block fund.

All ten provinces, and I believe your Party, opposed that approach as being artificial, unjustified and unrealistic. Nonetheless, it was imposed unilaterally by the federal Liberals.

Over time, the former federal government sought to use the artificial allocation of the EPF block fund to justify efforts to further undercut its support for vital health and post-secondary education programming. Essentially, this generally took the form of over-allocating the EPF block to post-secondary education and then focussing on the federal contribution to post-secondary education as being over 50% and "too high" -- with a persistent federal refusal to discuss and analagous federal share of health program costs at well under 50% and too low.

That kind of cynical approach to the financing of these important services for Canadians was one of the major factors poisoning federal-provincial relations.

With the election of your government, all provinces looked forward to a rekindled commitment to cooperative federalism.

Unfortunately, the Johnson Report on post-secondary education, perhaps not surprisingly, as Mr. Johnson was appointed by the former federal government, reverts to past practice of statistical manipulations for self-serving purposes. The Report purports to contain "facts" which are constructed so as to leave very serious mistaken impressions.

As an illustration of the serious factual errors in the Johnson Report, I would refer you to the 1983 Provincial Consensus Statement on EPF which indicated that the federal share of health and post-secondary education spending in 1977/78 amounted to about 26.6% on the cash side. The provincial report also indicated that the federal share might rise to as much as 48.6% in the event that the income taxes transfered to the provinces under the EPF arrangements were counted as part of the federal contribution rather than part of the general revenues raised by provinces to meet the costs of health and post-secondary education financing. By 1982-83, the federal share had dropped to 21.3% on a cash basis and to 42.4% if the approximately one quarter of provincial income taxes identified as an "EPF Transfer" were counted as a federal contribution.

Contrasted against the 1983 Provincial Consensus Statement, the Johnson Report fails on a number of different counts.

- First, it purports to break up the EPF block funding into post-secondary and health components. Provinces have never agreed to such a break-down pointing out that only by examining the entire EPF block and related programming can the full EPF picture be developed.

- Secondly, it counts too much of the EPF block fund as post-secondary education -- roughly one-third compared with the one-quarter/three-quarter split in provincial spending.

- Thirdly, it dramatically understates the program costs of post-secondary education in Canada. For example, for 1977-78, the Johnson Report suggests that the costs of post-secondary education Canada-wide were $2.9 billion. In contrast, as the 1983 Provincial Consensus Report noted, institutional post-secondary education expenditures amounted to $4.1 billion in that year. Factors missed by the Johnson Report include senior matriculation, capital spending, etc.

- Fourthly, the Report totally ignores the implications the misallocation of the EPF block to post-secondary education has for health financing.

From a Manitoba perspective, I might add that, using the one-third, two-third allocation embedded in the Johnson Report, EPF Cash in 1984/85 provides 26.7% of health expenditures, 30.7% of PSE expenditures for a total combined share of 27.7%. Adding in the "tax transfer" would raise the EPF share to 40.7%, 51.3% and 43.3%, respectively. Each of the latter figures are down over 10 percentage points since 1979/80 when the EPF shares (cash and tax) were 51.2% for health, 61.5% for post-secondary education and 54.0% for the combined total. The effects of past federal actions which have had the effect of shifting an additional 10% of the burden to Manitoba over a six year period (and probably resulted in similar shifts in other provinces), must be borne in mind when we begin our dialogue on the new arrangements.

I would also like to take this opportunity to review briefly some of the principles which I believe must guide the review of EPF:

- EPF is a block fund. Federal input through EPF to post-secondary education cannot be divorced from the share the federal government provides for the total of health and post-secondary expenditure.

- Phoney arithmetic which artificially splits the payments or redefines and limits the program costs which are being shared through EPF will not be helpful for our review and discussions on EPF. The broadest view must be taken as we begin our dialogue.

- Consensus should be vigorously pursued and unilateral action should be avoided.

- The appropriateness and adequacy of federal funding in EPF are essential concerns of federal and provincial Finance Ministers. Given the integrated nature of the EPF Arrangements, segregated discussions by program Ministers are unlikely to be successful.

- Stability and predictability of funding are major concerns.

We must begin the next round of consultations on fiscal arrangements in an atmosphere which leaves the stale taste of the past behind us. To me, the Johnson Report reiterated many of the Liberal's misuses of information and statistics. We will need a more complete portrayal of the situation to guide our decisions.

We have the Johnson Report. We will consider the information presented. I would recommend that it not become a focal point or agenda item for our future meetings on EPF arrangements.

Yours sincerely,

Vic Schroeder

Vic Schroeder,
Minister of Finance.

c.c. Honourable M. Hemphill,
Dr. R.J. Duhamel.

All Provincial Ministers of Finance.

DOCUMENT: 800-21/051

Position du Manitoba sur :

Les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

L'honorable Howard Pawley,
Premier ministre du Manitoba

Conférence annuelle des Premiers ministres
Halifax (Nouvelle-Écosse)
Les 28 et 29 novembre 1985

TABLE DES MATIÈRES

Généralités

Le gouvernement du Manitoba croit que des transferts fédéraux suffisants et stables sont indispensables pour assurer la santé économique du Canada et de toutes ses régions, pour permettre aux provinces de continuer à offrir les programmes essentiels qui sont de leur ressort constitutionnel et pour répartir le fardeau de ces programmes de manière relativement équitable entre tous les Canadiens.

Il croit fermement à la collaboration, à la consultation, à la négociation et à l'entente avec le gouvernement fédéral et les autres gouvernements provinciaux. Les interventions unilatérales, qui ne reflètent habituellement qu'un seul point de vue ou ne tiennent compte que d'un seul aspect, sont à éviter.

Le financement de la santé et de l'enseignement postsecondaire

En raison des changements sur le plan de l'âge de la population, de l'évolution technologique et de nouvelles demandes de la société, la part du produit national brut drainée par la santé et l'enseignement postsecondaire s'accroîtra. Ce phénomène n'est ni limité ni particulier au Canada. Aux États-Unis, par exemple, le Conference Board prévoit que la part du du produit national brut affectée aux soins de santé passera de 10 p. 100 en 1981 et 12 p. 100 en 1990, principalement à cause du veillissement de la population.

Notre régime public de soins de santé permet d'offrir des programmes de santé complets et de qualité à tous les Canadiens à un coût raisonnable. En 1981, les soins de santé absorbaient quelque 8 p. 100 du produit national brut canadien, ce qui représente une somme considérable, mais toutefois beaucoup plus modeste qu'aux États-Unis où la proportion était de 10 p. 100 du produit national brut.

Le gouvernement du Manitoba est d'avis qu'il est préférable de conserver et d'améliorer l'assurance-maladie et les autres services publics de santé et d'éducation postsecondaire pour répondre aux besoins croissants de tous les Canadiens que de réduire les programmes publics et de faire de plus en plus appel au secteur privé dont les services coûteux font double emploi et sont contraires à l'équité parce que l'accès est souvent tributaire de la capacité de s'offrir le service.

Il faudra consacrer progressivement une plus grande part de notre produit national brut aux services de santé et d'éducation postsecondaire pour répondre aux besoins des Canadiens. Une participation fédérale suffisante au partage de ces frais accrus est capitale.

Dans le cadre de la formule de financement actuelle, la participation fédérale est en pratique liée au produit national brut. Ainsi, à moins d'être élargie, l'aide fédérale sera tout simplement insuffisante pour qu'on puisse continuer d'offrir les services en question aux Canadiens. La contribution fédérale aux coûts globaux des programes est déjà tombée de 50 p. 100 en 1979-1980 à 43 p. 100 en 1984-1985. Le projet contenu dans le budget fédéral de réduire l'aide de ce gouvernement de deux milliards de dollars, diminuant ainsi la contribution fédérale par rapport au produit national brut, va nettement à contre-courant de l'évolution des besoins de programmes qui est plus rapide que celle du PNB.

Les compressions fédérales font peser une grande menace sur le régime d'assurance-maladie tel que nous le connaissons. Elles ne sont ni souhaitables ni nécessaires.

Le gouvernement fédéral doit recommencer à assumer sa moitié du financement de ces services. Cela serait plus conforme à l'engagement du Premier ministre de conserver les programmes sociaux, y compris l'assurance-maladie, qui constituent une "obligation sacrée". Cette façon d'agir serait conforme à sa propre constatation que le gouvernement fédéral précédent a manqué à sa parole en ce qui a trait au partage des frais avec les provinces et à sa volonté avouée de revenir au principe de base d'un partage à parts égales.

La péréquation

La péréquation a souvent été décrite comme "le ciment de la Confédération". Elle est manifestement indispensable pour permettre aux provinces bénéficiaires d'affecter les ressources voulues à l'amélioration des services publics sur le plan économique tout en gardant des taux de taxe concurrentiels.

Les modifications constitutionnelles de 1982 reconnaissaient ce fait en consacrant le principe de la péréquation et de son objectif avoué :

> "... donné aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables."

En 1982, le précédent gouvernement fédéral modifiait unilatéralement la formule de calcul de la péréquation versée aux six provinces bénéficiaires. Ces modifications consistaient notamment à réduire la norme ou le critère de péréquation en remplaçant la moyenne nationale pour l'ensemble des provinces par ce qu'on a appelé une "moyenne représentative" fondée sur cinq provinces, soit la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et le Québec.

Or, ce critère de péréquation n'amène pas les provinces bénéficiaires au niveau de la moyenne nationale. À l'heure actuelle, l'écart se situe à près de 1 000 dollars par famille de quatre personnes dans les provinces bénéficiaires. Cet état de choses a une incidence considérable sur la capacité de ces provinces d'offrir des services de qualité et de fiscalité comparables.

Il ne faut donc pas se surprendre si, depuis 1982, il a fallu constamment avoir recours à des palliatifs, à des rapiéçages et à des mesures dérogatoires temporaires pour obtenir des résultats tout juste acceptables du point de vue fédéral. Ces instruments furent les arrangements de transition, les dispositions spéciales dans les accords de partage des recettes des ressources au large des côtes de l'Atlantique, les seuils minimaux et les versements supplémentaires. Malgré ces dispositions spéciales, le Manitoba a été le plus durement touché par les modifications de 1982 comme l'ont signalé plusieurs observateurs, notamment Tom Courchene, la Commission royale Macdonald et l'ancien sous-ministre fédéral des Finances, M. Marshall Cohen.

Même si les paiements de péréquation ne sauraient remplacer une contribution fédérale convenable et équitable au titre de la santé, de l'enseignement postsecondaire et des autres services à frais partagés, le spectre d'une réduction des versements fédéraux aux programmes essentiels met davantage en relief l'importance de calculer la péréquation en fonction du critère de la moyenne nationale de toutes les provinces. S'il en était autrement, les services dans les provinces bénéficiaires seraient doublement menacés car, pour garder les services au même niveau, les provinces pauvres seraient obligées d'avoir recours à des augmentations de taxes supérieures à celles qui seraient imposées par les provinces riches.

La position du Manitoba est la même qu'en 1982. La péréquation doit avoir comme objet de mettre à la disposition des provinces bénéficiaires des recettes équivalentes à la moyenne nationale de toutes les provinces. Nous estimons que ce critère traduit le plus fidèlement l'engagement constitutionnel et la raison d'être du programme de péréquation.

NOTES POUR UNE DÉCLARATION SUR LES ARRANGEMENTS FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX TOUCHANT LE FINANCEMENT DE LA SANTÉ ET DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

L'HONORABLE V. SCHROEDER
MINISTRE DES FINANCES
GOUVERNEMENT DU MANITOBA

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE
DES MINISTRES DES FINANCES ET DES TRÉSORIERS PROVINCIAUX

TORONTO (ONTARIO)
LE 6 NOVEMBRE 1985

Or, ce critère de péréquation n'amène pas les provinces bénéficiaires au niveau de la moyenne nationale. À l'heure actuelle, l'écart se situe à près de 1 000 dollars par famille de quatre personnes dans les provinces bénéficiaires. Cet état de choses a une incidence considérable sur la capacité de ces provinces d'offrir des services de qualité et de fiscalité comparables.

Il ne faut donc pas se surprendre si, depuis 1982, il a fallu constamment avoir recours à des palliatifs, à des rapiéçages et à des mesures dérogatoires temporaires pour obtenir des résultats tout juste acceptables du point de vue fédéral. Ces instruments furent les arrangements de transition, les dispositions spéciales dans les accords de partage des recettes des ressources au large des côtes de l'Atlantique, les seuils minimaux et les versements supplémentaires. Malgré ces dispositions spéciales, le Manitoba a été le plus durement touché par les modifications de 1982 comme l'ont signalé plusieurs observateurs, notamment Tom Courchene, la Commission royale Macdonald et l'ancien sous-ministre fédéral des Finances, M. Marshall Cohen.

Même si les paiements de péréquation ne sauraient remplacer une contribution fédérale convenable et équitable au titre de la santé, de l'enseignement postsecondaire et des autres services à frais partagés, le spectre d'une réduction des versements fédéraux aux programmes essentiels met davantage en relief l'importance de calculer la péréquation en fonction du critère de la moyenne nationale de toutes les provinces. S'il en était autrement, les services dans les provinces bénéficiaires seraient doublement menacés car, pour garder les services au même niveau, les provinces pauvres seraient obligées d'avoir recours à des augmentations de taxes supérieures à celles qui seraient imposées par les provinces riches.

La position du Manitoba est la même qu'en 1982. La péréquation doit avoir comme objet de mettre à la disposition des provinces bénéficiaires des recettes équivalentes à la moyenne nationale de toutes les provinces. Nous estimons que ce critère traduit le plus fidèlement l'engagement constitutionnel et la raison d'être du programme de péréquation.

NOTES POUR UNE DÉCLARATION SUR LES ARRANGEMENTS FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX TOUCHANT LE FINANCEMENT DE LA SANTÉ ET DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

L'HONORABLE V. SCHROEDER
MINISTRE DES FINANCES
GOUVERNEMENT DU MANITOBA

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE
DES MINISTRES DES FINANCES ET DES TRÉSORIERS PROVINCIAUX

TORONTO (ONTARIO)
LE 6 NOVEMBRE 1985

Introduction

Il y a à peine plus d'un an, les Canadiens donnaient à un nouveau gouvernement fédéral un mandat fort pour remplir d'importantes promesses parmi lesquelles se trouvaient les suivantes :

1. instaurer une nouvelle ère de collaboration fédérale-provinciale; et

2. préserver et améliorer les programmes sociaux nationaux, y compris le régime d'assurance-maladie, considérés comme une "obligation sacrée".

Il y avait également engagement à réduire le déficit fédéral en donnant toutefois l'assurance formelle que pour y arriver on n'attaquerait les programmes et les services fondamentaux ni directement ni indirectement par un transfert de responsabilités aux provinces.

Quinze mois plus tard, nous nous réunissons pour discuter de propositions de réduction de la contribution fédérale aux programmes de santé et d'enseignement secondaire dans tout le pays. Lorsque nous nous sommes rencontrés, il y a un mois, pour amorcer les consultations sur l'avenir du financement de la santé et l'enseignement postsecondaire pour la période entre 1987-1988 et 1991-1992, les provinces ont été informées que le gouvernement fédéral songeait à pratiquer des coupes sombres dès le mois d'avril prochain, soit une année complète avant l'expiration de la formule de financement quinquennal en vigueur.

Je suis certain que ce gouvernement ne sabrera pas dès le mois d'avril dans l'aide à la santé et à l'enseignement supérieur et qu'il laissera plutôt un délai pour des consultations valables, mais il n'en demeure pas moins que la proposition de commencer à effectuer des compressions une année à l'avance a porté un dur coup au climat de collaboration fédérale-provinciale constructif souhaité par tous les gouvernements.

Par ailleurs, l'incidence des réductions fédérales sur l'avenir de nos régimes publics de soins de santé et d'enseignement supérieur revêt une importance fondamentale pour tous les Canadiens.

Les tendances en matière de partage des frais entre le gouvernement fédéral et les provinces

J'ai récemment rendu public un document de fond sur les arrangements fédéraux-provinciaux en matière de financement des programmes de santé et d'enseignement postsecondaire. Le document renfermait des statistiques sommaires sur les dépenses au titre de la santé et de l'enseignement supérieur dans les dix provinces. Ces données étaient tirées de renseignements fournis par les provinces sous la coordination de fonctionnaires de

l'Ontario. Je remercie d'ailleurs l'Ontario pour son travail dans ce domaine.

Ces statistiques sommaires donnent une idée exacte de l'évolution des dépenses et de l'aide fédérale.

1. Les dépenses dans les secteurs de la santé et de l'enseignement postsecondaire sont énormes et elles progressent à un rythme plus rapide que les dépenses au titre des autres programmes provinciaux et même que le développement économique. En 1984-1985, quelque 33,9 milliards de dollars ont été injectés dans ces programmes dans les dix provinces.

2. L'aide fédérale versée à la santé et à l'enseignement postsecondaire en vertu des accords de financement des programmes établis représente de loin les plus importants paiements de transferts fédéraux aux provinces. En partie à cause des compressions fédérales unilatérales effectuées par le précédent gouvernement, la participation fédérale aux financement des programmes de santé et d'enseignement postsecondaire est tombée de 50 p. 100 en 1979-1980 à 43 p. 100 en 1984-1985. Il manquait 2,4 millions de dollars à l'aide fédérale pour qu'elle constitue 50 p. 100 du coût de l'ensemble des programmes.

Au cours des années, il y a eu de nombreuses frictions entre le gouvernement fédéral et les provinces. Toutefois, à mon avis, celles qui ont le plus à assombri les rapports des provinces avec le précédent gouvernement fédéral étaient imputables aux causes suivantes :

- le recours fréquent à des interventions unilatérales plutôt que de la voie de la consultation et de la négociation débouchant sur une entente; et

- le fardeau imposé aux finances provinciales par une réduction de l'aide fédérale au titre de programmes dont les frais devraient manifestement être partagés également entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Avec l'arrivée à Ottawa d'un nouveau gouvernement attachés à la collaboration fédérale-provinciale, notre propre gouvernement voyait avec un certain optimisme la possibilité d'un retour à un partage juste des frais et des responsabilités des services essentiels. Nous espérions que les principes de la pertinence, de la stabilité et de la souplesse prévaudraient en matière de santé et d'enseignement supérieur.

Comme les autres, notre gouvernement est prêt à rencontrer des représentants fédéraux pour discuter de ces questions capitales. Compte tenu de l'importance de ces discussions pour les services de santé et d'éducation, je crois que nos ministres respectifs de la Santé et de l'Éducation devraient participer à ces discussions.

Le danger pour les programmes publics de santé et d'enseignement postsecondaire

Le Conference Board prévoyait récemment que la part des frais de santé aux États-Unis passerait de 10 p. 100 du PNB en 1981 à 12 p. 100 en 1990 en raison principalement de l'augmentation du coût de la prestation de soins au groupe des personnes âgées qui s'élargit rapidement . Notre régime canadien s'est avéré remarquablement apte à répondre aux besoins en matière de santé à des coûts raisonnables. En 1965, tant les États-Unis que le Canada ont consacré environ 6 p. 100 de leur PNB aux soins de santé. Toutefois, grâce à l'efficacité de notre régime public de soins de santé, la part du PNB engloutie dans les soins de santé en 1981 n'était que de 8 p. 100 au Canada comparativement à 10 p. 100 aux États-Unis.

Néanmoins, malgré notre efficacité, les deux pays subissent des pressions analogues pour répondre aux besoins d'une population vieillissante en matière de soins de santé, intégrer les nouvelles techniques dans le secteur de la santé et ainsi de suite. Comme la Commission MacDonald le signale, en 1990, les personnes âgées seront plus nombreuses dans une proportion de 33 p. 100 par rapport à 1981. Je crains que, malgré son efficacité, notre régime de soins de santé, qui est déjà durement mis à l'épreuve, ne soit incapable de fournir des services à ces gens sans faire une forte ponction sur les ressources de la nation, comme le Conference Board prévoit que ce sera le cas chez nos voisins du sud.

L'objectif fédéral défini à notre dernière réunion et qui consiste à réduire, d'ici à 1990-1991, les dépenses fédérales au titre des programmes de façon qu'elles représentent la plus petite part du PNB depuis 1961 contraste avec la progression de la demande. Rappelons-nous que, en 1961, il n'y avait aucun régime d'assurance-maladie et que le régime d'enseignement postsecondaire n'avait pas l'ampleur qu'il a aujourd'hui. Ce n'est pas en disant aux Canadiens que les transferts fédéraux aux provinces pour la santé et l'enseignement postsecondaire diminueront dans la même proportion que les autres dépenses fédérales qu'on engendrera la confiance en l'avenir de ces services importants.

Nous ne pourrons répondre aux besoins des Canadiens, y compris du nombre sans cesse croissant de retraités, au chapitre de la santé, si nous ne disposons de plus de ressources.

Il deviendra tout simplement impossible de conserver le régime d'assurance-maladie si Ottawa refuse de participer dans la même mesure que les provinces au financement des soins de santé ou s'il feint d'ignorer l'élargissement des besoins de notre société.

À mon avis, les provinces s'efforceraient d'assumer le fardeau accru en augmentant les taxes ou en optant pour des déficits. Les provinces pauvres se rendraient vite compte que les taux d'impôt requis pour compenser les compressions fédérales saperaient leur capacité d'offrir des barèmes d'impôt relativement compétitifs, élément indispensable au développement économique régional. Une pression irrésistible s'exercerait pour ralentir la croissance des dépenses en réduisant les normes du programme, sa portée et l'accès.

Les citoyens qui en auraient les moyens compenseraient cette perte de qualité par un recours à des services du secteur privé. Les Canadiens se retrouveraient avec un système de soins de santé à deux volets caractérisés par l'inégalité sur le plan de l'accès, un chevauchement onéreux des services et, dans l'ensemble, une augmentation de coûts largement supérieure à ceux qu'entraînerait le maintien du régime public de soins de santé complets.

D'après Statistique Canada, en 1982, les familles faisant partie de la catégorie des 12 p. 100 les plus riches ont dépensé en moyenne cinq fois plus en soins de santé que les familles faisant partie de la catégorie des 14 p. 100 les plus pauvres. Le quart inférieur n'a dépensé que le tiers du montant des dépenses du quatrième quart. Je n'ai aucun doute que, en l'absence d'un programme d'assurance-maladie universel et complet, cet écart serait encore plus considérable.

Au Canada, nous ne devons pas laisser les soins de santé, le traitement de la maladie et même la vie et la mort dépendre de la richesse personnelle. Nous ne devons pas revenir au financement hasardeux qui caractérisait la période antérieure à l'assurance-maladie au Canada.

L'avenir de l'enseignement supérieur au Canada fait l'objet de pressions analogues. On réclame de plus en plus l'accès pour tous à un enseignement postsecondaire de première qualité qui se justifie d'ailleurs par une technologie en évolution rapide et des besoins accrus au chapitre de l'amélioration des aptitudes. Je crois que les gens ont le droit d'exiger que ces perspectives demeurent et même qu'elles soient élargies. Toute compression fédérale constituerait un retour en arrière et entraverait notre capacité d'offrir les possibilités voulues.

À Ottawa, aujourd'hui, le gouvernement fédéral a proposé une diminution directe des places de formation qu'il achète de nos collèges communautaires et qui serait de l'ordre de 10 p. 100 en 1986, de 15 p. 100 de plus en 1987 et d'un autre 20 p. 100 en 1988. Malgré les affirmations fédérales que les employeurs se serviront des collèges à des fins de formation en vertu de la Planification de l'emploi, nous nous inquiétons néanmoins grandement de l'incidence que risque d'avoir cette diminution sur les collèges communautaires et encore davantage de ses conséquences pour les citoyens ordinaires cherchant à améliorer leurs aptitudes.

Certains peuvent penser que le programme de péréquation assure une protection aux provinces moins nanties qui peut compenser une baisse de la participation fédérale au financement de la santé et de l'enseignement postsecondaire. Toutefois, cette hypothèse ne résiste pas à l'épreuve de l'analyse.

En effet, comme nous le savons tous, le programme de péréquation ne hausse pas les recettes des provinces bénéficiaires au niveau de la moyenne nationale de toutes les provinces. Par conséquent, ces provinces seront tout simplement incapables de compenser les compressions fédérales, ce qui, à la longue, sera carrément contraire à l'engagement constitutionnel à l'égard de la péréquation qui est le suivant :

> "... donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables."

Conclusion

En août, les Premiers ministres provinciaux du Canada ont "rejeté" la proposition contenue dans le budget fédéral du mois de mai de réduire les transferts fédéraux et ils en ont informé ce gouvernement. Permettez-moi de citer leur communiqué:

> "(Les Premiers ministres provinciaux) sont conscients des demandes accrues qui seront faites dans le secteur du régime de santé en raison de l'augmentation du nombre de personnes âgées au Canada au cours des prochaines décennies et des exigences additionnelles que les besoins en matière d'enseignement supérieur et de perfectionnement des compétences imposeront au système d'enseignement postsecondaire. Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent collaborer pour pouvoir répondre adéquatement à ces besoins."

Les dix Premiers ministres provinciaux ajoutaient :

> "Le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer, par le biais des arrangements relatifs au financement des programmes établis, dans le maintien des services de santé et d'enseignement postsecondaire partout au pays. Les réductions proposées dans le budget fédéral du mois de mai ne permettraient absolument pas de maintenir les services à leur niveau actuel et, encore moins, de répondre aux besoins futurs."

L'évaluation faite par les Premiers ministres provinciaux me semble exacte.

On ne doit pas demander aux Canadiens d'être en faveur d'une diminution de la qualité des services publics dans les secteurs essentiels de la santé et de l'enseignement postsecondaire en offrant comme solution de rechange l'accès aux services du secteur privé pour les mieux nantis seulement. Cela constituerait une injustice sociale et une violation d'une "obligation sacrée".

Si l'on se réfère aux normes internationales, grâce à la collaboration et à l'association fédérale-provinciale, le Canada dépense déjà "plus intelligemment" dans ce secteur que ne le permettraient des régimes privés. Nous devons conserver les principaux avantages et bienfaits de notre régime canadien. Pour cela, il nous faudra faire des sacrifices tout comme nos parents en ont fait pour que nous obtenions ces services.

Si nous voulons conserver ces programmes, Ottawa devra redevenir un partenaire à part égale avec les provinces dans l'effort de maintien de nos régimes publics de santé et d'enseignement postsecondaire. Le Manitoba est d'avis qu'il est juste et valable de lutter pour un partage à parts égales entre le gouvernement fédéral et les provinces.

HISTORIQUE DES ARRANGEMENTS FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX RELATIFS AU FINANCEMENT DE LA SANTÉ ET DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

Rédigé par le ministère des Finances du Manitoba

Novembre 1985

TABLE DES MATIÈRES

ANNEXE C : Principes à la base des accords sur le financement des programmes établis

ANNEXE D : Déclarations récentes sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédérale et les provinces

L'honorable V. Schroeder : Notes pour une déclaration sur les relations financières fédérales-provinciales
L'honorable H. Pawley : Notes d'intervention sur les relations fiscales fédérales-provinciales
L'honorable V. Schroeder : Lettre à l'honorable Michael Wilson

HISTORIQUE DES ARRANGEMENTS FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX RELATIFS AU FINANCEMENT DE LA SANTÉ ET DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

INTRODUCTION

L'aide financière fédérale au titre des programmes de santé et d'enseignement postsecondaire est versée dans le cadre des accords de financement des programmes établis (FPE). Deux facteurs fondamentaux mettent en relief l'importance de ces accords :

1. Les dépenses en matière de santé et d'enseignement postsecondaire sont considérables et elles augmentent rapidement. Quelque 33,9 milliards de dollars ont été consacrés à ces deux secteurs en 1984-1985 dans les dix provinces, soit une somme équivalente à 1 293 dollars par habitant.

2. Le financement des programmes établis est la plus importante forme de transferts fédéraux aux provinces. Les versements fédéraux en espèces se sont élevés à 8,2 milliards de dollars en 1984-1985. Les transferts d'impôt et la péréquation connexe ont ajouté 6,4 milliards de dollars à cette somme. En pourcentage, la contribution fédérale à l'ensemble des dépenses de santé et d'enseignement postsecondaire s'établit à 43 p. 100.

Le FPE est important pour les citoyens canadiens non parce qu'il assure un partage de frais entre les deux ordres de gouvernement, mais plutôt parce qu'ils constitue l'assise financière solide et stable sur laquelle la nation a érigé des régimes de soins de santé et d'enseignement postsecondaire de première classe.

Au cours des années, les ministres provinciaux ont défendu les principes fondamentaux des accords tout en soulevant des questions relatives à la pertinence, la stabilité et la souplesse. À leur récente conférence, les Premiers ministres provinciaux ont fait état de l'accroissement des besoins en matière de soins de santé et d'enseignement postsecondaire et ils ont déclaré que "les gouvernements fédéral et provinciaux doivent collaborer pour pouvoir répondre adéquatement à ces besoins".

En 1981, puis de nouveau en 1983, les ministres des Finances et les trésoriers provinciaux ont rédigé des rapports sur ces programmes et sur les accords de financement des programmes établis. Encore une fois, les provinces ont compilé des données qu'elles ont transmises au ministère fédéral des Finances afin de replacer dans une perspective complète les accords de financement de la santé et de l'enseignement postsecondaire. Les statistiques présentées à l'annexe A du présent document sont tirées de ces données.

HISTORIQUE

Les accords de partage de frais

Jusqu'en 1977, la santé et l'enseignement supérieur au Canada étaient financés en vertu d'accords de partage de frais.

Ces accords prévoyaient une participation fédérale à 50 p. 100 des frais "admissibles" des services essentiels. À l'usage, ces modalités de partage de frais ont fait ressortir de graves lacunes.

Progressivement, les gouvernements fédéral et provinciaux se sont inquiétés du fait que la rigidité des modalités de partage de frais se traduisait malheureusement par l'affectation des rares ressources aux options les plus coûteuses tout simplement parce que les frais en étaient admissibles au partage. Par contre, des solutions plus économiques et efficaces étaient rejetées seulement parce qu'elles ne l'étaient pas. Par exemple, certaines solutions de rechange peu coûteuses à l'hospi-talisation, telles que les maisons de santé et les soins à domicile, ne pouvaient faire l'objet d'un partage de frais.

Une deuxième faiblesse résidait dans l'absence d'un contrôle et d'une prévisibilité convenable des contributions contenues dans le budget fédéral. Il en a résulté diverses restrictions et plafonds du gouvernement fédéral sur sa participation à la santé et à l'enseignement supérieur qui ont eu pour effet d'éroder la contribution fédérale et qui ont créé une incertitude au sujet de la stabilité et de la pertinence à long terme de l'aide fédérale.

Les origines du financement des programmes établis

En optant pour des modalités de financement global des programmes établis, le gouvernement fédéral a défini cinq principes sur lesquels il voulait faire reposer de nouveaux accords. Les trois suivants sont particulièrement important :

- La pertinence - le gouvernement fédéral doit continuer d'assumer une part considérable des frais des programmes;

- la souplesse - les versements fédéraux doivent être calculés indépendamment des dépenses provinciales au titre des programmes; et

- la stabilité - les modalités régissant les programmes qui ont atteint une plus grande "maturité" doivent avoir un caractère plus permanent.

Les nouveaux accords de financement des programmes établis, entrés en vigueur le 1er avril 1977, avaient pour effet de remplacer la participation fédérale au partage des frais des programmes d'assurance-hospitalisation, d'assurance-maladie et d'enseignement postsecondaire par un transfert de versements en espèces calculés d'après une formule précise et d'une plus grande part de la responsabilité fiscale aux provinces. Le montant du transfert global fut établi en fonction des recettes provinciales par habitant issues du partage des frais en 1975-1976*.

Ce montant devait être haussé chaque année en fonction de l'évolution de la moyenne mobile du produit national brut sur une période de trois ans. Ainsi, les deux ordres de gouvernement étaient assurés d'une certaine stabilité et prévisibilité de la participation fédérale. De plus, étant donné que les transferts n'étaient plus liés à une définition fédérale des dépenses admissibles, les "pénalités" qu'imposait l'ancienne formule de partage des frais se trouvaient abolies, rendant ainsi possible une utilisation plus efficace des ressources.

L'évolution depuis 1977

Malgré les objections, un certain nombre de changements importants ont été apportés aux accords de financement des programmes établis depuis 1977 dans le but de réduire la contribution fédérale. Un de ces changements fut notamment une réduction des transferts globaux au titre du financement des programmes établis égale à deux points de l'impôt sur le revenu des particuliers, à compter du 1er avril 1982. Par la suite, le gouvernement fédéral précédent a fixé un plafond de 6 et 5 p. 100 respectivement pour 1983-1984 et 1984-1985 sur les versements manifestement rattachés à l'enseignement postsecondaire. Combinés, les changements en question ont entraîné une diminution globale de l'aide fédérale dans le cadre du financement des programmes établis de 8 p. 100 (ou environ 1,3 milliards de dollars par année en 1984-1985) par rapport à l'accord initial.

---

*Les montants du transfert en espèces et du transfert d'impôts pour 1975-1976 furent à peu près équivalents, dans chaque cas, à la moitié des contributions fédérales totales aux programmes d'assurance-santé et d'enseignement postsecondaire. Le transfert d'impôts comportait 13,5 points de pourcentage de l'impôt sur le revenu des particuliers et 1 point de pourcentage de l'impôt sur le revenu des sociétés.

LES PRÉOCCUPATIONS ACTUELLES

Ces mesures fédérales ont ravivé des inquiétudes à long terme au sujet de problèmes qui, dans de nombreux cas, avaient été prévus avant même la mise en oeuvre des accords de financement des programmes établis.

La pertinence

La principale inquiétude à l'égard du financement des programmes établis se rapporte à l'utilité de lier l'aide fédérale à la croissance du produit national brut. Dans le cadre du régime de financement des programmes établis, la contribution fédérale est fixée indépendamment des coûts des programmes. Le gouvernement fédéral ne partage donc plus le risque financier d'une augmentation des frais et des besoins en matière de programmes de santé et d'enseignement postsecondaire. Par contre, Ottawa ne retire aucun avantage si les provinces réussissent à répondre aux besoins de programmes avec un rythme de dépenses progressant plus lentement que le produit national brut. Toutefois, depuis 1979, les frais et la demande de programmes se sont accrus plus rapidement que le PNB, accaparant une plus grande part de ce dernier, surtout au cours de la récession, tandis que le précédent gouvernement fédéral réduisait son aide. En 1984-1985, il manquait quelque 2,4 milliards de dollars à l'aide fédérale globale pour correspondre à une participation à parts égales au partage des dépenses totales.

La pertinence des accords de FPE actuels pour répondre aux besoins actuels et futurs continue de susciter des inquiétudes. Les Premiers ministres provinciaux ont fait la déclaration suivante dans le communiqué sur les relations financières fédérales-provinciales de leur conférence de 1985 :

> "(Les Premiers ministres) sont conscients des demandes accrues qui seront faites dans le secteur du régime de santé en raison de l'augmentation du nombre de personnes âgées au Canada au cours des prochaines décennies et des exigences additionnelles que les besoins en matière d'enseignement supérieur et de perfectionnement des compétences imposeront au système d'enseignement postsecondaire. Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent collaborer pour pouvoir répondre adéquatement à ces besoins."

La stabilité

L'utilisation d'une échelle mobile reposant sur l'évolution moyenne du PNB pendant une période de trois ans peut ajouter un élément de stabilité souhaitable à la contribution fédérale au titre de la santé et de l'enseignement postsecondaire. L'évolution moyenne sur trois ans empêcherait les soubresauts considérables et néfastes de l'aide fédérale qui accompagnent une échelle annuelle mobile. De plus, la contribution fédérale

demeurerait raisonnable en périodes de croissance ralenties ou de récession. De même, les dépenses fédérales seraient plus uniformes durant les années de forte croissance économique.

Les interventions fédérales unilatérales antérieures visant à réduire la contribution fédérale ont mis en danger cet élément extrêmement important des accords. Dans un véritable esprit de collaboration fédérale-provinciale renouvelée, les provinces espèrent que, à l'avenir, le degré de stabilité sera sensiblement plus élevé qu'il ne l'a été depuis 1982.

On retrouve l'affirmation suivante dans le communiqué de la Conférence des Premiers ministres provinciaux :

> "Le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer, par le biais des arrangements relatifs au financement des programmes établis, dans le maintien des services de santé et d'enseignement postsecondaire partout au pays. Les réductions proposées dans le budget fédéral du mois de mai ne permettraient absolument pas de maintenir les services à leur niveau actuel et, encore moins, de répondre aux besoins futurs."

La souplesse

La répartition arbitraire par le gouvernement fédéral du financement global en enveloppes distinctes pour la santé et l'enseignement secondaire constitue un autre sujet de controverse entourant le financement des programmes établis. Il n'a jamais été question avec les provinces d'une semblable répartition au moment de l'entrée en vigueur du financement des programmes établis. Au contraire, la liberté pour les provinces de transférer les ressources entre les programmes en fonction des priorités et des besoins locaux était considérée comme un des principaux avantages de la formule du financement global. On était généralement d'avis que, à long terme, le transfert de ressources favorisait les programmes de santé par rapport à l'enseignement postsecondaire.

Malheureusement, on a donné plus d'ampleur aux répartitions arbitraires issues de la séparation des contributions fédérales de 1975-1976 en vertu des anciens accords de partage de frais et on leur a donné un caractère officiel dans le projet de loi C-12 en 1984 (auquel tant le Parti progressiste-conservateur que le Nouveau parti démocratique se sont opposés). Cette façon d'agir a provoqué beaucoup de malentendus et de mésententes. Par exemple, le rapport Johnson sur l'enseignement postsecondaire

acceptait la formule fédérale, attribuait à l'enseignement post-secondaire*, une part excessive des fonds globaux prévus en vertu du financement des programmes établis, sous-estimait les dépenses provinciales dans le domaine de l'enseignement postsecondaire et proposait que la participation fédérale se situe entre 60 et 107 p. 100! Si l'on pousse le raisonnement concernant les répartitions arbitraires, par voie de conséquence, la contribution fédérale au titre des programmes de santé serait en moyenne de 40 p. 100, mais le rapport Johnson a tout simplement laissé cette aspect de côté. Il n'est donc pas surprenant que de tels calculs inexacts aient suscité de la confusion non seulement au sujet du partage des frais, mais également en ce qui a trait aux niveaux et aux modalités futurs de financement dans ce secteur.

Les provinces croient que le morcellement et le partage arbitraire en matière de financement global des programmes établis sont inadéquats. Elles ont adopté cette attitude pour deux raisons, soit, d'une part, afin de ne pas donner l'impression que les provinces subventionnent insuffisamment l'enseignement postsecondaire et, d'autre part, parce qu'on laisse entendre que la contribution fédérale est beaucoup plus généreuse qu'elle ne l'est en réalité.

CONCLUSION

Compte tenu l'importance de nos régimes de santé et d'enseignement postsecondaire pour tous les Canadiens, une révision complète des accords de financement des programmes établis est indispensable afin d'améliorer la pertinence, la stabilité et la prévisibilité du financement.

---

*Environ 32,1 p. 100 de la contribution au titre du financement des programmes établis fut dirigé vers l'enseignement postsecondaire et le reste, soit 67,9 p. 100, vers les soins de santé. Comparativement, à l'heure actuelle, partout au Canada, les dépenses sont de quelque 25 p. 100 pour l'enseignement postsecondaire et de 75 p. 100 pour les soins de santé.

RÉSUMÉ DES TABLEAUX

Les contributions fédérales en espèces au cours des cinq premières années d'application des accords de financement des programmes établis sont tombées de 26,7 p. 100 des dépenses en 1977-1978 à 24,2 p. 100 en 1981-1982 et elles sont demeurées à ce niveau en 1984-1985. Si l'on y ajoute la portion des impôts qui est liée aux transferts au titre du financement des programmes établis, la participation fédérale a donc baissé de 48,7 p. 100 en 1977-1978 à 46,7 p. 100 en 1981-1982 et elle s'est stabilisée depuis à environ 43 p. 100.

Si les contributions fédérales à la santé et à l'enseignement postsecondaire étaient réparties de la même façon que les dépenses de programmes, les pourcentages de l'aide fédérale à chacun de ces secteurs seraient identiques à ceux que nous venons de citer. Toutefois, en utilisant la répartition artificielle par programme prônée dans les études telles que le rapport Johnson, la participation fédérale aux dépenses dans le secteur de la Santé a chuté de 46,7 p. 100 qu'elle était au cours de la première année d'application des accords de financement des programmes établis (1977-1978) à 43,9 p. 100 en 1981-1982 et 40,4 p. 100 en 1984-1985. En vertu de cette formule, la contribution fédérale à l'enseignement postsecondaire au cours de la même période est demeurée relativement constante, soit 54,1 p. 100 en 1977-1978, 54,9 p. 100 en 1981-1982 et 51,5 p. 100 en 1984-1985. Toutefois les provinces rejettent cette forme de répartition du financement global (soit 67,9 p. 100 à la santé et 32,1 p. 100 à l'enseignement postsecondaire avant l'établissement de plafonds sur l'enseignement postsecondaire). Cette répartition n'est pas conforme à la réalité puisque les programmes de santé représentaient 70,7 p. 100 de l'ensemble des dépenses se rapportant au financement des programmes établis en 1975-1976 et 75,9 p. 100 en 1984-1985.

Les données sont présentées à l'annexe A.

ANNEXE A

STATISTIQUES SOMMAIRES SUR LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS

TABLEAU 1

PARTICIPATION FÉDÉRALE AU FINANCEMENT DE LA SANTÉ ET DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

(millions de dollars)

Contributions fédérales à la santé et à l'enseignement postsecondaire

espèces et impôts

espèces seulement

Dépenses provinciales-locales en matière de santé et d'enseignement postsecondaire en établissement**

Contribution fédérale (pourcentage) :

espèces et impôts

espèces seulement

* Traduit les pénalités en vertu de la Loi canadienne sur la santé.

** Dépenses de fonctionnement et d'immobilisations.

TABLEAU 2

PARTICIPATION FÉDÉRALE AU FINANCEMENT DE LA SANTÉ

(millions de dollars)

Contributions fédérales à la santé

fondée sur une répartition artificielle de la contribution fédérale**

fondée sur les pourcentages de dépenses figurant au tableau 4

Dépenses provinciales-locales en matière de santé***

Contribution fédérale (pourcentage) :

répartition artificielle**
répartition d'après les pourcentages de dépenses

* Traduit les pénalités en vertu de la Loi canadienne sur la Santé.

** En utilisant la répartition artificielle du financement des programmes établis qui attribue 32,1 p. 100 à l'enseignement postsecondaire et 67,9 % à la santé, formule qui est toutefois rejetée par toutes les provinces.

***Dépenses de fonctionnement et d'immobilisations.

TABLEAU 3

PARTICIPATION FÉDÉRALE AU FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE
(millions de dollars)

Contributions fédérales à l'enseignement postsecondaire

fondée sur une répartition artificielle de la contribution fédérale*

fondée sur les pourcentages de dépenses figurant au tableau 4

Dépenses en matière d'enseignement postsecondaire en établissement**
Contribution fédérale (pourcentage)

répartition artificielle*
répartition d'après les pourcentages de dépenses

* En utilisant la répartition artificielle du financement des programmes établis qui attribue 32,1 p. 100 à l'enseignement postsecondaire et 67,9 p. 100 à la santé, formule qui est toutefois rejetée par toutes les provinces.
**Dépenses de fonctionnement et d'immobilisations.

TABLEAU 4

POURCENTAGES DES DÉPENSES PROVINCIALES AU TITRE DE LA SANTÉ ET DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

(%)

Santé

Enseignement postsecondaire

*Vous remarquerez que même en 1975-1976, les pourcentages de dépenses pour les deux programmes sont différents des pourcentages retenus par le précédent gouvernement fédéral pour répartir le financement des programmes établis, soit 67,9 et 32,1. Ces derniers chiffres nous ramènent à l'époque où une part considérable des dépenses provinciales en matière de santé n'était pas admissible au partage des frais avec le gouvernement fédéral.

TABLEAU 5

CONTRIBUTION FÉDÉRALE AU TITRE DES DÉPENSES DU MANITOBA
(millions de dollars)

Contributions fédérales
à la santé et à
l'enseignement postsecondaire
espèces et impôts
espèces seulement

Dépenses provinciales-locales
en matière de santé et d'enseignement
postsecondaire en établissement
(de fonctionnement et d'immobilisations)

CONTRIBUTIONS FÉDÉRALES (pourcentage):
ESPÈCES ET IMPÔTS

MANITOBA
Toutes les provinces (prévu)

ESPÈCES SEULEMENT :

Manitoba
Toutes les provinces (prévu)

ANNEXE B

COMMUNIQUÉS DES PREMIERS MINISTRES PROVINCIAUX

26e Conférence annuelle
des Premiers ministres provinciaux

Saint-Jean (Terre-Neuve)

COMMUNIQUÉ SUR
LES RELATIONS FINANCIÈRES FÉDÉRALES-PROVINCIALES

Les dix Premiers ministres des provinces ont rejeté la proposition présentée dans le budget fédéral de mai dernier de réduire l'aide fédérale en matière de santé, d'enseignement postsecondaire et de péréquation nationale de quelque deux milliards de dollars par année d'ici à 1990. Ils estiment que faire absorber le déficit fédéral par la population n'aidera pas l'économie canadienne. Les deux ordres de gouvernements servent les mêmes contribuables et le fait de décharger les responsabilités et les frais d'un à l'autre ne permettra pas de mieux répondre aux besoins en matière de services.

Ils sont conscients des demandes accrues qui seront faites dans le secteur du régime de santé en raison de l'augmentation du nombre de personnes âgées au Canada au cours des prochaines décennies et des exigences additionnelles que les besoins en matière d'enseignement supérieur et de perfectionnement des compétences imposeront au système d'enseignement postsecondaire. Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent collaborer pour pouvoir répondre adéquatement à ces besoins.

Le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer, par le biais des arrangements relatifs au financement des programmes établis, dans le maintien des services de santé et d'enseignement postsecondaire partout au pays. Les réductions proposées dans le budget fédéral du mois de mai ne permettraient absolument pas de maintenir les services à leur niveau actuel et, encore moins, de répondre aux besoins futurs.

Les Premiers ministres ont également reconnu l'importance de ces paiements de transfert et d'autres transferts fédéraux, ainsi que des mesures fédérales directes pour atteindre leurs objectifs communs en vue d'un développement régional juste et équilibré.

Le programme national de péréquation est d'une importance capitale pour la Confédération canadienne. Les Premiers ministres ont souligné qu'il est essentiel de donner un fondement solide à la péréquation si l'on veut se conformer à l'objectif du programme qui est inscrit dans la Constitution.

Les Premiers ministres ont proposé que les ministres des Finances coordonnent l'étude fédérale-provinciale de ces arrangements. Ils ont noté que les ministres des Finances fédéral et provinciaux se réuniront en septembre pour étudier la question des réductions que le gouvernement fédéral menace d'imposer. En outre, ils leur ont demandé de leur faire rapport sur cette réunion avant la Conférence des Premiers ministres qui se tiendra à Halifax.

Conférence des Premiers ministres des provinces de l'Ouest : Grande Prairie (Alberta)

Du 13 au 15 mai 1985

Communiqué #6

LA COOPÉRATION FÉDÉRALE-PROVINCIALE

Les Premiers ministres des Provinces de l'Ouest ont convenu aujourd'hui qu'un degré élevé de consultation préalable entre les gouvernements fédéral et provinciaux est indispensable si l'on veut que les discussions à la Conférence fédérale-provinciale annuelle des Premiers ministres, en novembre, soient productives. Le rôle important des Conférences des Premiers ministres sur le plan de l'élaboration des politiques nationales exige que des discussions complètes précèdent la conférence. Les Premiers ministres des provinces de l'Ouest ont proposé que chaque gouvernement désigne une équipe de ministres qui coordonnera les préparatifs afin d'assurer le succès de la conférence en question.

Conscients que les gouvernements fédéral et provinciaux servent les mêmes contribuables, ils ont fait valoir que le premier ne doit pas transférer son déficit aux provinces en réduisant ses paiements de transfert.

Ils ont réaffirmé que le financement des programmes établis constitue un accord de financement global de la santé et de l'enseignement postsecondaire. Ils ont rejeté toute tentative, telle que le récent "rapport Johnson" du gouvernement fédéral, visant à définir artificiellement les contributions fédérales à l'enseignement postsecondaire. Le fardeau financier accru qu'impose aux provinces le maintien des services de santé rend cette distinction arbitraire encore moins défendable.

Les Premiers ministres ont reconnu la nécessité d'une collaboration des gouvernements fédéral et provinciaux pour assurer la stabilité, la prévisibilité et la pertinence des contributions fédérales au titre des programmes de santé et d'enseignement postsecondaire. Les trésoriers et les ministres des Finances du gouvernement fédéral et des provinces devront coordonner la révision du financement des programmes établis, y compris toute étude de l'enseignement postsecondaire et des soins de santé.

Les Premiers ministres se sont engagés à mettre en valeur l'esprit de collaboration manifesté en février à la Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres tenue à Regina.

ANNEXE C

PRINCIPES À LA BASE DES ACCORDS DE 1977 SUR LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS

Au départ, le Premier ministre de l'époque avait défini dans les termes suivants les objectifs des accords de financement de programmes établis proposés aux provinces à la Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres, le 4 juin 1976 :

(1) "Maintenir d'un bout à l'autre du Canada les normes des services offerts à la population dans le cadre de ces grands programmes et faciliter leur amélioration;

(2) établir les programmes sur une base plus stable afin que les deux paliers de gouvernements puissent mieux planifier leurs dépenses;

(3) accorder de la flexibilité aux provinces dans l'affectation de leurs propres fonds à ces domaines;

(4) arriver à un partage plus égal entre les provinces du montant que le gouvernement fédéral leur octroie dans le cadre de ces programmes;

(5) prévoir une discussion conjointe permanente de la politique de la santé et de l'enseignement postsecondaire."

M. Trudeau énonçait ensuite les principes sur lesquels reposent ces objectifs :

(1) "continuation de la prise en charge par le gouvernement fédéral d'une part importante du coût des programmes;

(2) la contribution fédérale devrait être établie indépendamment des dépenses provinciales;

(3) une plus grande parité par habitant entre les provinces du montant qui leur est octroyé par le gouvernement fédéral dans le cadre de ces programmes;

(4) établissement sur une base plus permanente des arrangements pour ces grands programmes;

(5) poursuite de la participation fédérale, conjointement avec les provinces, à l'étude et à l'élaboration de lignes de conduite de portée nationale concernant la santé et l'enseignement postsecondaire."

À une conférence fédérale-provinciale ultérieure des Premiers ministres, tenue le 13 décembre 1976, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social de l'époque, M. Lalonde, déclarait que l'extension du financement des programmes établis aux programmes d'assurance-hospitalisation et de soins médicaux aurait les trois importantes conséquences suivantes :

(1) "Premièrement, grâce au financement global, les provinces jouiraient d'une flexibilité plus considérable dans l'agencement de leurs programmes et les modalités administratives seraient simplifiées.

(2) Deuxièmement, les économies éventuelles résultant d'une réduction des services s'accumuleraient au seul profit des provinces et ne feraient pas l'objet d'un partage avec le gouvernement fédéral puisque la contribution de ce dernier ne serait pas directement liée aux coûts des programmes;

(3) Troisièmement, toutes les prévisions permettent de croire que la formule de financement des programmes établis à l'étude assurerait aux provinces un apport plus considérable que ne le ferait la continuation des dispositions actuelles relatives aux programmes de santé et d'enseignement postsecondaire."

ANNEXE D

DÉCLARATIONS RÉCENTES SUR LES ARRANGEMENTS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES

L'HONORABLE VICTOR SCHROEDER
MINISTRE DES FINANCES DU MANITOBA

NOTES POUR UNE DÉCLARATION SUR LES RELATIONS FINANCIÈRES FÉDÉRALES-PROVINCIALES

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE DES MINISTRES DES FINANCES ET DES TRÉSORIERS PROVINCIAUX

HALIFAX (NOUVELLE-ÉCOSSE)
Les 26 et 27 septembre 1985

Il y a à peine plus d'un mois, les Premiers ministres provinciaux ont discuté du projet du gouvernement fédéral, contenu dans le budget du mois de mai, de réduire son aide au chapitre des programmes de santé, d'enseignement postsecondaire et de péréquation.

Ils ont rejeté les propositions contenues dans le budget et espèrent que la présente réunion des ministres des Finances amorcera le dialogue requis pour surmonter la menace qui pèse sur les programmes nationaux qui nous tiennent à coeur. Pour bien commencer, il faudrait rétablir les faits au sujet des questions à l'étude.

En ce qui a trait au programme de péréquation, il est capital de se rappeler que le critère actuel de la moyenne de cinq provinces donne près de 250 dollars par habitants de moins que le critère de la moyenne nationale pour toutes les provinces en utilisant les mêmes assiettes fiscales globales et représentatives. À notre avis, cela à d'importantes répercussions sur les possibilités qu'offre cette formule de répondre à l'objectif suivant inscrit dans la constitution.

> "...donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables."

Cette état de choses a également une incidence sur la mesure dans laquelle les provinces bénéficiaires de péréquation peuvent fournir des services publics convenables tout en maintenant leurs taux d'impôt à des niveaux concurrentiels par rapport aux quatre provinces les plus riches.

Les conséquences du programme de péréquation actuel et le fait qu'il rende indispensable le recours à des mesures spéciales de grande ampleur pour obtenir des résultats à peine acceptables suscitent beaucoup de mécontentement. Dans cette optique, les Premiers ministres provinciaux ont fait la déclaration suivante :

> "... il est essentiel de donner un fondement solide à la péréquation si l'on veut se conformer à l'objectif du programme qui est inscrit dans la Constitution."

De l'avis du Manitoba, nous devons également nous attaquer aux distortions régionales causées par les modifications de 1982 à la péréquation qui, comme le soulignent des observateurs indépendants, tels que Thomas Courchene et la Commission MacDonald, ont frappé très durement le Manitoba.

Nous avons assisté à la présentation d'une série interminable de thèses touchant le financement des programmes établis en matière de santé et d'enseignement postsecondaire qui, en se fondant sur des statistiques artificielles, arbitraires et incomplètes en sont arrivées à des conclusions inexactes et trompeuses. Je fais surtout allusion au rapport Johnson rendu public par le Secrétariat d'État et cité dans le rapport MacDonald. Je pourrais ajouter que le Groupe de travail Nielsen sur l'enseignement postsecondaire semble prôner une répartition arbitraire analogue du financement global pour les programmes établis. J'aimerais que le gouvernement fédéral nous donne l'assurance que ses décisions ne reposeront pas sur des données aussi trompeuses.

Au cours des deux dernières décennies, les dépenses dans le secteur de la santé au Canada ont progressé plus rapidement que le PNB, passant de quelque 6 p. 100 à plus de 8 p. 100 de ce dernier. Toutefois, aux États-Unis, cette évolution a été beaucoup plus marquée qu'au Canada. Comme les Premiers ministres provinciaux l'ont signalé, il est prévu que des demandes accrues seront faites dans le secteur du régime de soins de santé en raison de l'augmentation du pourcentage de personnes âgées au Canada au cours des prochaines décennies. Tous nos ministres de la Santé savent très bien quelles seraient les conséquences du maintien des services actuels sur le coût des programmes si le nombre de Canadiens de plus de 65 ans augmentait effectivement de 31 p. 100, comme prévu, entre 1981, année où le précédent gouvernement fédéral a proposé les accords de 1982, et 1991. Notre gouvernement a pris l'engagement de faire tout en son pouvoir pour continuer d'offrir des soins de santé de qualité à tous les Canadiens quels qu'ils soient.

Les pressions se font de plus en plus fortes sur notre régime d'enseignement postsecondaire pour l'amélioration de l'enseignement et des aptitudes. Tant la Commission MacDonald que le rapport Johnson ont recommandé une augmentation des dépenses en matière de formation et de recherche. Notre gouvernement estime essentielle la collaboration des deux ordres de gouvernement pour répondre à ce besoin de manière satisfaisante.

Les Premiers ministres provinciaux ont fait la déclaration suivante le mois dernier :

> "Le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer, par le biais des arrangements relatifs au financement des programmes établis, dans le maintien des services de santé et de l'enseignement postsecondaire partout au pays."

Malheureusement, l'aide fédérale au titre des frais de la santé et de l'enseignement postsecondaire a diminué considérablement au cours des dernières années, passant de 50 p. 100 en 1979-1980 à 43 p. 100 en 1984-1985.

Cette chute de la contribution fédérale largement en deçà de 50 p. 100 nous pousse à nous demander si elle est suffisante. Sur cette toile de fond, les Premiers ministres ont fait la déclaration suivante :

> "Les réductions proposées dans le budget fédéral du mois de mai ne permettraient absolument pas de maintenir les services à leur niveau actuel et, encore moins, de répondre aux besoins futurs."

Au cours de nos discussions, nous devons nous rappeler que toute réduction de l'aide fédérale aux provinces aura inévitablement des répercussions sur la qualité des programmes offerts par les provinces et sur l'accès à ceux-ci ou encore sur le niveau de taxes des provinces ou sur les déficits de celles-ci ou sur les deux. Cette constatation est particulièrement vraie pour les provinces dont la puissance fiscale est inférieure à la moyenne nationale.

Nous savons que l'inquiétude avouée au sujet du déficit fédéral est une des principales raisons qui dictent les compressions proposées. Quoi qu'il en soit, les programmes de santé et d'enseignement en question améliorent les conditions de vie de tous les Canadiens. Ils constituent des investissements solides pour l'avenir et les Canadiens méritent mieux qu'un démantèlement de ces services fondamentaux.

Il ne faut d'ailleurs pas oublier qu'il existe des solutions de rechange. Par exemple, notre gouvernement a proposé une réforme fiscale globale pour supprimer les échappatoires et limiter les dépenses fiscales qui ne profitent qu'à un nombre restreint d'éléments dans notre société. De plus en plus de Canadiens ordinaires se posent des questions au sujet des priorités du gouvernement national qui, dans le même budget, propose des diminutions d'impôt annuelles s'élevant à 2,3 milliards de dollars en 1990-1991 pour les plus nantis (sous la forme d'une exonération des gains en capital et de déductions des contributions aux régimes de pension) et du même coup une diminution de l'ordre de 2 milliards de dollars de l'aide fédérale aux provinces les plus pauvres au titre des soins de santé, de l'enseignement postsecondaire et de la péréquation.

Je souhaite obtenir plus de précisions sur la position fédérale à l'égard de ces questions importantes. J'espère de tout coeur que le gouvernement fédéral se joindra aux provinces pour chercher sincèrement non seulement à protéger ces programmes, mais, en outre, à leur donner encore plus d'ampleur pour le bénéfice de tous les Canadiens.

TABLE DES MATIÈRES

Généralités

Le gouvernement du Manitoba croit que des transferts fédéraux suffisants et stables sont indispensables pour assurer la santé économique du Canada et de toutes ses régions, pour permettre aux provinces de continuer à offrir les programmes essentiels qui sont de leur ressort constitutionnel et pour répartir le fardeau de ces programmes de manière relativement équitable entre tous les Canadiens.

Il croit fermement à la collaboration, à la consultation, à la négociation et à l'entente avec le gouvernement fédéral et les autres gouvernements provinciaux. Les interventions unilatérales, qui ne reflètent habituellement qu'un seul point de vue ou ne tiennent compte que d'un seul aspect, sont à éviter.

Le financement de la santé et de l'enseignement postsecondaire

En raison des changements sur le plan de l'âge de la population, de l'évolution technologique et de nouvelles demandes de la société, la part du produit national brut drainée par la santé et l'enseignement postsecondaire s'accroîtra. Ce phénomène n'est ni limité ni particulier au Canada. Aux États-Unis, par exemple, le Conference Board prévoit que la part du du produit national brut affectée aux soins de santé passera de 10 p. 100 en 1981 et 12 p. 100 en 1990, principalement à cause du veillissement de la population.

Notre régime public de soins de santé permet d'offrir des programmes de santé complets et de qualité à tous les Canadiens à un coût raisonnable. En 1981, les soins de santé absorbaient quelque 8 p. 100 du produit national brut canadien, ce qui représente une somme considérable, mais toutefois beaucoup plus modeste qu'aux États-Unis où la proportion était de 10 p. 100 du produit national brut.

Le gouvernement du Manitoba est d'avis qu'il est préférable de conserver et d'améliorer l'assurance-maladie et les autres services publics de santé et d'éducation postsecondaire pour répondre aux besoins croissants de tous les Canadiens que de réduire les programmes publics et de faire de plus en plus appel au secteur privé dont les services coûteux font double emploi et sont contraires à l'équité parce que l'accès est souvent tributaire de la capacité de s'offrir le service.

Il faudra consacrer progressivement une plus grande part de notre produit national brut aux services de santé et d'éducation postsecondaire pour répondre aux besoins des Canadiens. Une participation fédérale suffisante au partage de ces frais accrus est capitale.

Dans le cadre de la formule de financement actuelle, la participation fédérale est en pratique liée au produit national brut. Ainsi, à moins d'être élargie, l'aide fédérale sera tout simplement insuffisante pour qu'on puisse continuer d'offrir les services en question aux Canadiens. La contribution fédérale aux coûts globaux des programes est déjà tombée de 50 p. 100 en 1979-1980 à 43 p. 100 en 1984-1985. Le projet contenu dans le budget fédéral de réduire l'aide de ce gouvernement de deux milliards de dollars, diminuant ainsi la contribution fédérale par rapport au produit national brut, va nettement à contre-courant de l'évolution des besoins de programmes qui est plus rapide que celle du PNB.

Les compressions fédérales font peser une grande menace sur le régime d'assurance-maladie tel que nous le connaissons. Elles ne sont ni souhaitables ni nécessaires.

Le gouvernement fédéral doit recommencer à assumer sa moitié du financement de ces services. Cela serait plus conforme à l'engagement du Premier ministre de conserver les programmes sociaux, y compris l'assurance-maladie, qui constituent une "obligation sacrée". Cette façon d'agir serait conforme à sa propre constatation que le gouvernement fédéral précédent a manqué à sa parole en ce qui a trait au partage des frais avec les provinces et à sa volonté avouée de revenir au principe de base d'un partage à parts égales.

La péréquation

La péréquation a souvent été décrite comme "le ciment de la Confédération". Elle est manifestement indispensable pour permettre aux provinces bénéficiaires d'affecter les ressources voulues à l'amélioration des services publics sur le plan économique tout en gardant des taux de taxe concurrentiels.

Les modifications constitutionnelles de 1982 reconnaissaient ce fait en consacrant le principe de la péréquation et de son objectif avoué :

> "... donné aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables."

En 1982, le précédent gouvernement fédéral modifiait unilatéralement la formule de calcul de la péréquation versée aux six provinces bénéficiaires. Ces modifications consistaient notamment à réduire la norme ou le critère de péréquation en remplaçant la moyenne nationale pour l'ensemble des provinces par ce qu'on a appelé une "moyenne représentative" fondée sur cinq provinces, soit la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et le Québec.

Or, ce critère de péréquation n'amène pas les provinces bénéficiaires au niveau de la moyenne nationale. À l'heure actuelle, l'écart se situe à près de 1 000 dollars par famille de quatre personnes dans les provinces bénéficiaires. Cet état de choses a une incidence considérable sur la capacité de ces provinces d'offrir des services de qualité et de fiscalité comparables.

Il ne faut donc pas se surprendre si, depuis 1982, il a fallu constamment avoir recours à des palliatifs, à des rapiéçages et à des mesures dérogatoires temporaires pour obtenir des résultats tout juste acceptables du point de vue fédéral. Ces instruments furent les arrangements de transition, les dispositions spéciales dans les accords de partage des recettes des ressources au large des côtes de l'Atlantique, les seuils minimaux et les versements supplémentaires. Malgré ces dispositions spéciales, le Manitoba a été le plus durement touché par les modifications de 1982 comme l'ont signalé plusieurs observateurs, notamment Tom Courchene, la Commission royale Macdonald et l'ancien sous-ministre fédéral des Finances, M. Marshall Cohen.

Même si les paiements de péréquation ne sauraient remplacer une contribution fédérale convenable et équitable au titre de la santé, de l'enseignement postsecondaire et des autres services à frais partagés, le spectre d'une réduction des versements fédéraux aux programmes essentiels met davantage en relief l'importance de calculer la péréquation en fonction du critère de la moyenne nationale de toutes les provinces. S'il en était autrement, les services dans les provinces bénéficiaires seraient doublement menacés car, pour garder les services au même niveau, les provinces pauvres seraient obligées d'avoir recours à des augmentations de taxes supérieures à celles qui seraient imposées par les provinces riches.

La position du Manitoba est la même qu'en 1982. La péréquation doit avoir comme objet de mettre à la disposition des provinces bénéficiaires des recettes équivalentes à la moyenne nationale de toutes les provinces. Nous estimons que ce critère traduit le plus fidèlement l'engagement constitutionnel et la raison d'être du programme de péréquation.

NOTES POUR UNE DÉCLARATION SUR LES ARRANGEMENTS FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX TOUCHANT LE FINANCEMENT DE LA SANTÉ ET DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

L'HONORABLE V. SCHROEDER
MINISTRE DES FINANCES
GOUVERNEMENT DU MANITOBA

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE
DES MINISTRES DES FINANCES ET DES TRÉSORIERS PROVINCIAUX

TORONTO (ONTARIO)
LE 6 NOVEMBRE 1985

Introduction

Il y a à peine plus d'un an, les Canadiens donnaient à un nouveau gouvernement fédéral un mandat fort pour remplir d'importantes promesses parmi lesquelles se trouvaient les suivantes :

1. instaurer une nouvelle ère de collaboration fédérale-provinciale; et

2. préserver et améliorer les programmes sociaux nationaux, y compris le régime d'assurance-maladie, considérés comme une "obligation sacrée".

Il y avait également engagement à réduire le déficit fédéral en donnant toutefois l'assurance formelle que pour y arriver on n'attaquerait les programmes et les services fondamentaux ni directement ni indirectement par un transfert de responsabilités aux provinces.

Quinze mois plus tard, nous nous réunissons pour discuter de propositions de réduction de la contribution fédérale aux programmes de santé et d'enseignement secondaire dans tout le pays. Lorsque nous nous sommes rencontrés, il y a un mois, pour amorcer les consultations sur l'avenir du financement de la santé et l'enseignement postsecondaire pour la période entre 1987-1988 et 1991-1992, les provinces ont été informées que le gouvernement fédéral songeait à pratiquer des coupes sombres dès le mois d'avril prochain, soit une année complète avant l'expiration de la formule de financement quinquennal en vigueur.

Je suis certain que ce gouvernement ne sabrera pas dès le mois d'avril dans l'aide à la santé et à l'enseignement supérieur et qu'il laissera plutôt un délai pour des consultations valables, mais il n'en demeure pas moins que la proposition de commencer à effectuer des compressions une année à l'avance a porté un dur coup au climat de collaboration fédérale-provinciale constructif souhaité par tous les gouvernements.

Par ailleurs, l'incidence des réductions fédérales sur l'avenir de nos régimes publics de soins de santé et d'enseignement supérieur revêt une importance fondamentale pour tous les Canadiens.

Les tendances en matière de partage des frais entre le gouvernement fédéral et les provinces

J'ai récemment rendu public un document de fond sur les arrangements fédéraux-provinciaux en matière de financement des programmes de santé et d'enseignement postsecondaire. Le document renfermait des statistiques sommaires sur les dépenses au titre de la santé et de l'enseignement supérieur dans les dix provinces. Ces données étaient tirées de renseignements fournis par les provinces sous la coordination de fonctionnaires de

l'Ontario. Je remercie d'ailleurs l'Ontario pour son travail dans ce domaine.

Ces statistiques sommaires donnent une idée exacte de l'évolution des dépenses et de l'aide fédérale.

1. Les dépenses dans les secteurs de la santé et de l'enseignement postsecondaire sont énormes et elles progressent à un rythme plus rapide que les dépenses au titre des autres programmes provinciaux et même que le développement économique. En 1984-1985, quelque 33,9 milliards de dollars ont été injectés dans ces programmes dans les dix provinces.

2. L'aide fédérale versée à la santé et à l'enseignement postsecondaire en vertu des accords de financement des programmes établis représente de loin les plus importants paiements de transferts fédéraux aux provinces. En partie à cause des compressions fédérales unilatérales effectuées par le précédent gouvernement, la participation fédérale aux financement des programmes de santé et d'enseignement postsecondaire est tombée de 50 p. 100 en 1979-1980 à 43 p. 100 en 1984-1985. Il manquait 2,4 millions de dollars à l'aide fédérale pour qu'elle constitue 50 p. 100 du coût de l'ensemble des programmes.

Au cours des années, il y a eu de nombreuses frictions entre le gouvernement fédéral et les provinces. Toutefois, à mon avis, celles qui ont le plus à assombri les rapports des provinces avec le précédent gouvernement fédéral étaient imputables aux causes suivantes :

- le recours fréquent à des interventions unilatérales plutôt que de la voie de la consultation et de la négociation débouchant sur une entente; et

- le fardeau imposé aux finances provinciales par une réduction de l'aide fédérale au titre de programmes dont les frais devraient manifestement être partagés également entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Avec l'arrivée à Ottawa d'un nouveau gouvernement attachés à la collaboration fédérale-provinciale, notre propre gouvernement voyait avec un certain optimisme la possibilité d'un retour à un partage juste des frais et des responsabilités des services essentiels. Nous espérions que les principes de la pertinence, de la stabilité et de la souplesse prévaudraient en matière de santé et d'enseignement supérieur.

Comme les autres, notre gouvernement est prêt à rencontrer des représentants fédéraux pour discuter de ces questions capitales. Compte tenu de l'importance de ces discussions pour les services de santé et d'éducation, je crois que nos ministres respectifs de la Santé et de l'Éducation devraient participer à ces discussions.

Le danger pour les programmes publics de santé et d'enseignement postsecondaire

Le Conference Board prévoyait récemment que la part des frais de santé aux États-Unis passerait de 10 p. 100 du PNB en 1981 à 12 p. 100 en 1990 en raison principalement de l'augmentation du coût de la prestation de soins au groupe des personnes âgées qui s'élargit rapidement . Notre régime canadien s'est avéré remarquablement apte à répondre aux besoins en matière de santé à des coûts raisonnables. En 1965, tant les États-Unis que le Canada ont consacré environ 6 p. 100 de leur PNB aux soins de santé. Toutefois, grâce à l'efficacité de notre régime public de soins de santé, la part du PNB engloutie dans les soins de santé en 1981 n'était que de 8 p. 100 au Canada comparativement à 10 p. 100 aux États-Unis.

Néanmoins, malgré notre efficacité, les deux pays subissent des pressions analogues pour répondre aux besoins d'une population vieillissante en matière de soins de santé, intégrer les nouvelles techniques dans le secteur de la santé et ainsi de suite. Comme la Commission MacDonald le signale, en 1990, les personnes âgées seront plus nombreuses dans une proportion de 33 p. 100 par rapport à 1981. Je crains que, malgré son efficacité, notre régime de soins de santé, qui est déjà durement mis à l'épreuve, ne soit incapable de fournir des services à ces gens sans faire une forte ponction sur les ressources de la nation, comme le Conference Board prévoit que ce sera le cas chez nos voisins du sud.

L'objectif fédéral défini à notre dernière réunion et qui consiste à réduire, d'ici à 1990-1991, les dépenses fédérales au titre des programmes de façon qu'elles représentent la plus petite part du PNB depuis 1961 contraste avec la progression de la demande. Rappelons-nous que, en 1961, il n'y avait aucun régime d'assurance-maladie et que le régime d'enseignement postsecondaire n'avait pas l'ampleur qu'il a aujourd'hui. Ce n'est pas en disant aux Canadiens que les transferts fédéraux aux provinces pour la santé et l'enseignement postsecondaire diminueront dans la même proportion que les autres dépenses fédérales qu'on engendrera la confiance en l'avenir de ces services importants.

Nous ne pourrons répondre aux besoins des Canadiens, y compris du nombre sans cesse croissant de retraités, au chapitre de la santé, si nous ne disposons de plus de ressources.

Il deviendra tout simplement impossible de conserver le régime d'assurance-maladie si Ottawa refuse de participer dans la même mesure que les provinces au financement des soins de santé ou s'il feint d'ignorer l'élargissement des besoins de notre société.

À mon avis, les provinces s'efforceraient d'assumer le fardeau accru en augmentant les taxes ou en optant pour des déficits. Les provinces pauvres se rendraient vite compte que les taux d'impôt requis pour compenser les compressions fédérales saperaient leur capacité d'offrir des barèmes d'impôt relativement compétitifs, élément indispensable au développement économique régional. Une pression irrésistible s'exercerait pour ralentir la croissance des dépenses en réduisant les normes du programme, sa portée et l'accès.

Les citoyens qui en auraient les moyens compenseraient cette perte de qualité par un recours à des services du secteur privé. Les Canadiens se retrouveraient avec un système de soins de santé à deux volets caractérisés par l'inégalité sur le plan de l'accès, un chevauchement onéreux des services et, dans l'ensemble, une augmentation de coûts largement supérieure à ceux qu'entraînerait le maintien du régime public de soins de santé complets.

D'après Statistique Canada, en 1982, les familles faisant partie de la catégorie des 12 p. 100 les plus riches ont dépensé en moyenne cinq fois plus en soins de santé que les familles faisant partie de la catégorie des 14 p. 100 les plus pauvres. Le quart inférieur n'a dépensé que le tiers du montant des dépenses du quatrième quart. Je n'ai aucun doute que, en l'absence d'un programme d'assurance-maladie universel et complet, cet écart serait encore plus considérable.

Au Canada, nous ne devons pas laisser les soins de santé, le traitement de la maladie et même la vie et la mort dépendre de la richesse personnelle. Nous ne devons pas revenir au financement hasardeux qui caractérisait la période antérieure à l'assurance-maladie au Canada.

L'avenir de l'enseignement supérieur au Canada fait l'objet de pressions analogues. On réclame de plus en plus l'accès pour tous à un enseignement postsecondaire de première qualité qui se justifie d'ailleurs par une technologie en évolution rapide et des besoins accrus au chapitre de l'amélioration des aptitudes. Je crois que les gens ont le droit d'exiger que ces perspectives demeurent et même qu'elles soient élargies. Toute compression fédérale constituerait un retour en arrière et entraverait notre capacité d'offrir les possibilités voulues.

À Ottawa, aujourd'hui, le gouvernement fédéral a proposé une diminution directe des places de formation qu'il achète de nos collèges communautaires et qui serait de l'ordre de 10 p. 100 en 1986, de 15 p. 100 de plus en 1987 et d'un autre 20 p. 100 en 1988. Malgré les affirmations fédérales que les employeurs se serviront des collèges à des fins de formation en vertu de la Planification de l'emploi, nous nous inquiétons néanmoins grandement de l'incidence que risque d'avoir cette diminution sur les collèges communautaires et encore davantage de ses conséquences pour les citoyens ordinaires cherchant à améliorer leurs aptitudes.

Certains peuvent penser que le programme de péréquation assure une protection aux provinces moins nanties qui peut compenser une baisse de la participation fédérale au financement de la santé et de l'enseignement postsecondaire. Toutefois, cette hypothèse ne résiste pas à l'épreuve de l'analyse.

En effet, comme nous le savons tous, le programme de péréquation ne hausse pas les recettes des provinces bénéficiaires au niveau de la moyenne nationale de toutes les provinces. Par conséquent, ces provinces seront tout simplement incapables de compenser les compressions fédérales, ce qui, à la longue, sera carrément contraire à l'engagement constitutionnel à l'égard de la péréquation qui est le suivant :

> "... donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables."

Conclusion

En août, les Premiers ministres provinciaux du Canada ont "rejeté" la proposition contenue dans le budget fédéral du mois de mai de réduire les transferts fédéraux et ils en ont informé ce gouvernement. Permettez-moi de citer leur communiqué:

> "(Les Premiers ministres provinciaux) sont conscients des demandes accrues qui seront faites dans le secteur du régime de santé en raison de l'augmentation du nombre de personnes âgées au Canada au cours des prochaines décennies et des exigences additionnelles que les besoins en matière d'enseignement supérieur et de perfectionnement des compétences imposeront au système d'enseignement postsecondaire. Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent collaborer pour pouvoir répondre adéquatement à ces besoins."

Les dix Premiers ministres provinciaux ajoutaient :

> "Le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer, par le biais des arrangements relatifs au financement des programmes établis, dans le maintien des services de santé et d'enseignement postsecondaire partout au pays. Les réductions proposées dans le budget fédéral du mois de mai ne permettraient absolument pas de maintenir les services à leur niveau actuel et, encore moins, de répondre aux besoins futurs."

L'évaluation faite par les Premiers ministres provinciaux me semble exacte.

On ne doit pas demander aux Canadiens d'être en faveur d'une diminution de la qualité des services publics dans les secteurs essentiels de la santé et de l'enseignement postsecondaire en offrant comme solution de rechange l'accès aux services du secteur privé pour les mieux nantis seulement. Cela constituerait une injustice sociale et une violation d'une "obligation sacrée".

Si l'on se réfère aux normes internationales, grâce à la collaboration et à l'association fédérale-provinciale, le Canada dépense déjà "plus intelligemment" dans ce secteur que ne le permettraient des régimes privés. Nous devons conserver les principaux avantages et bienfaits de notre régime canadien. Pour cela, il nous faudra faire des sacrifices tout comme nos parents en ont fait pour que nous obtenions ces services.

Si nous voulons conserver ces programmes, Ottawa devra redevenir un partenaire à part égale avec les provinces dans l'effort de maintien de nos régimes publics de santé et d'enseignement postsecondaire. Le Manitoba est d'avis qu'il est juste et valable de lutter pour un partage à parts égales entre le gouvernement fédéral et les provinces.

HISTORIQUE DES ARRANGEMENTS FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX RELATIFS AU FINANCEMENT DE LA SANTÉ ET DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

Rédigé par le ministère des Finances du Manitoba

Novembre 1985

TABLE DES MATIÈRES

ANNEXE C : Principes à la base des accords sur le financement des programmes établis

ANNEXE D : Déclarations récentes sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédérale et les provinces

L'honorable V. Schroeder : Notes pour une déclaration sur les relations financières fédérales-provinciales
L'honorable H. Pawley : Notes d'intervention sur les relations fiscales fédérales-provinciales
L'honorable V. Schroeder : Lettre à l'honorable Michael Wilson

HISTORIQUE DES ARRANGEMENTS FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX RELATIFS AU FINANCEMENT DE LA SANTÉ ET DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

INTRODUCTION

L'aide financière fédérale au titre des programmes de santé et d'enseignement postsecondaire est versée dans le cadre des accords de financement des programmes établis (FPE). Deux facteurs fondamentaux mettent en relief l'importance de ces accords :

1. Les dépenses en matière de santé et d'enseignement postsecondaire sont considérables et elles augmentent rapidement. Quelque 33,9 milliards de dollars ont été consacrés à ces deux secteurs en 1984-1985 dans les dix provinces, soit une somme équivalente à 1 293 dollars par habitant.

2. Le financement des programmes établis est la plus importante forme de transferts fédéraux aux provinces. Les versements fédéraux en espèces se sont élevés à 8,2 milliards de dollars en 1984-1985. Les transferts d'impôt et la péréquation connexe ont ajouté 6,4 milliards de dollars à cette somme. En pourcentage, la contribution fédérale à l'ensemble des dépenses de santé et d'enseignement postsecondaire s'établit à 43 p. 100.

Le FPE est important pour les citoyens canadiens non parce qu'il assure un partage de frais entre les deux ordres de gouvernement, mais plutôt parce qu'ils constitue l'assise financière solide et stable sur laquelle la nation a érigé des régimes de soins de santé et d'enseignement postsecondaire de première classe.

Au cours des années, les ministres provinciaux ont défendu les principes fondamentaux des accords tout en soulevant des questions relatives à la pertinence, la stabilité et la souplesse. À leur récente conférence, les Premiers ministres provinciaux ont fait état de l'accroissement des besoins en matière de soins de santé et d'enseignement postsecondaire et ils ont déclaré que "les gouvernements fédéral et provinciaux doivent collaborer pour pouvoir répondre adéquatement à ces besoins".

En 1981, puis de nouveau en 1983, les ministres des Finances et les trésoriers provinciaux ont rédigé des rapports sur ces programmes et sur les accords de financement des programmes établis. Encore une fois, les provinces ont compilé des données qu'elles ont transmises au ministère fédéral des Finances afin de replacer dans une perspective complète les accords de financement de la santé et de l'enseignement postsecondaire. Les statistiques présentées à l'annexe A du présent document sont tirées de ces données.

HISTORIQUE

Les accords de partage de frais

Jusqu'en 1977, la santé et l'enseignement supérieur au Canada étaient financés en vertu d'accords de partage de frais.

Ces accords prévoyaient une participation fédérale à 50 p. 100 des frais "admissibles" des services essentiels. À l'usage, ces modalités de partage de frais ont fait ressortir de graves lacunes.

Progressivement, les gouvernements fédéral et provinciaux se sont inquiétés du fait que la rigidité des modalités de partage de frais se traduisait malheureusement par l'affectation des rares ressources aux options les plus coûteuses tout simplement parce que les frais en étaient admissibles au partage. Par contre, des solutions plus économiques et efficaces étaient rejetées seulement parce qu'elles ne l'étaient pas. Par exemple, certaines solutions de rechange peu coûteuses à l'hospi-talisation, telles que les maisons de santé et les soins à domicile, ne pouvaient faire l'objet d'un partage de frais.

Une deuxième faiblesse résidait dans l'absence d'un contrôle et d'une prévisibilité convenable des contributions contenues dans le budget fédéral. Il en a résulté diverses restrictions et plafonds du gouvernement fédéral sur sa participation à la santé et à l'enseignement supérieur qui ont eu pour effet d'éroder la contribution fédérale et qui ont créé une incertitude au sujet de la stabilité et de la pertinence à long terme de l'aide fédérale.

Les origines du financement des programmes établis

En optant pour des modalités de financement global des programmes établis, le gouvernement fédéral a défini cinq principes sur lesquels il voulait faire reposer de nouveaux accords. Les trois suivants sont particulièrement important :

- La pertinence - le gouvernement fédéral doit continuer d'assumer une part considérable des frais des programmes;

- la souplesse - les versements fédéraux doivent être calculés indépendamment des dépenses provinciales au titre des programmes; et

- la stabilité - les modalités régissant les programmes qui ont atteint une plus grande "maturité" doivent avoir un caractère plus permanent.

Les nouveaux accords de financement des programmes établis, entrés en vigueur le 1er avril 1977, avaient pour effet de remplacer la participation fédérale au partage des frais des programmes d'assurance-hospitalisation, d'assurance-maladie et d'enseignement postsecondaire par un transfert de versements en espèces calculés d'après une formule précise et d'une plus grande part de la responsabilité fiscale aux provinces. Le montant du transfert global fut établi en fonction des recettes provinciales par habitant issues du partage des frais en 1975-1976*.

Ce montant devait être haussé chaque année en fonction de l'évolution de la moyenne mobile du produit national brut sur une période de trois ans. Ainsi, les deux ordres de gouvernement étaient assurés d'une certaine stabilité et prévisibilité de la participation fédérale. De plus, étant donné que les transferts n'étaient plus liés à une définition fédérale des dépenses admissibles, les "pénalités" qu'imposait l'ancienne formule de partage des frais se trouvaient abolies, rendant ainsi possible une utilisation plus efficace des ressources.

L'évolution depuis 1977

Malgré les objections, un certain nombre de changements importants ont été apportés aux accords de financement des programmes établis depuis 1977 dans le but de réduire la contribution fédérale. Un de ces changements fut notamment une réduction des transferts globaux au titre du financement des programmes établis égale à deux points de l'impôt sur le revenu des particuliers, à compter du 1er avril 1982. Par la suite, le gouvernement fédéral précédent a fixé un plafond de 6 et 5 p. 100 respectivement pour 1983-1984 et 1984-1985 sur les versements manifestement rattachés à l'enseignement postsecondaire. Combinés, les changements en question ont entraîné une diminution globale de l'aide fédérale dans le cadre du financement des programmes établis de 8 p. 100 (ou environ 1,3 milliards de dollars par année en 1984-1985) par rapport à l'accord initial.

*Les montants du transfert en espèces et du transfert d'impôts pour 1975-1976 furent à peu près équivalents, dans chaque cas, à la moitié des contributions fédérales totales aux programmes d'assurance-santé et d'enseignement postsecondaire. Le transfert d'impôts comportait 13,5 points de pourcentage de l'impôt sur le revenu des particuliers et 1 point de pourcentage de l'impôt sur le revenu des sociétés.

LES PRÉOCCUPATIONS ACTUELLES

Ces mesures fédérales ont ravivé des inquiétudes à long terme au sujet de problèmes qui, dans de nombreux cas, avaient été prévus avant même la mise en oeuvre des accords de financement des programmes établis.

La pertinence

La principale inquiétude à l'égard du financement des programmes établis se rapporte à l'utilité de lier l'aide fédérale à la croissance du produit national brut. Dans le cadre du régime de financement des programmes établis, la contribution fédérale est fixée indépendamment des coûts des programmes. Le gouvernement fédéral ne partage donc plus le risque financier d'une augmentation des frais et des besoins en matière de programmes de santé et d'enseignement postsecondaire. Par contre, Ottawa ne retire aucun avantage si les provinces réussissent à répondre aux besoins de programmes avec un rythme de dépenses progressant plus lentement que le produit national brut. Toutefois, depuis 1979, les frais et la demande de programmes se sont accrus plus rapidement que le PNB, accaparant une plus grande part de ce dernier, surtout au cours de la récession, tandis que le précédent gouvernement fédéral réduisait son aide. En 1984-1985, il manquait quelque 2,4 milliards de dollars à l'aide fédérale globale pour correspondre à une participation à parts égales au partage des dépenses totales.

La pertinence des accords de FPE actuels pour répondre aux besoins actuels et futurs continue de susciter des inquiétudes. Les Premiers ministres provinciaux ont fait la déclaration suivante dans le communiqué sur les relations financières fédérales-provinciales de leur conférence de 1985 :

> "(Les Premiers ministres) sont conscients des demandes accrues qui seront faites dans le secteur du régime de santé en raison de l'augmentation du nombre de personnes âgées au Canada au cours des prochaines décennies et des exigences additionnelles que les besoins en matière d'enseignement supérieur et de perfectionnement des compétences imposeront au système d'enseignement postsecondaire. Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent collaborer pour pouvoir répondre adéquatement à ces besoins."

La stabilité

L'utilisation d'une échelle mobile reposant sur l'évolution moyenne du PNB pendant une période de trois ans peut ajouter un élément de stabilité souhaitable à la contribution fédérale au titre de la santé et de l'enseignement postsecondaire. L'évolution moyenne sur trois ans empêcherait les soubresauts considérables et néfastes de l'aide fédérale qui accompagnent une échelle annuelle mobile. De plus, la contribution fédérale

demeurerait raisonnable en périodes de croissance ralenties ou de récession. De même, les dépenses fédérales seraient plus uniformes durant les années de forte croissance économique.

Les interventions fédérales unilatérales antérieures visant à réduire la contribution fédérale ont mis en danger cet élément extrêmement important des accords. Dans un véritable esprit de collaboration fédérale-provinciale renouvelée, les provinces espèrent que, à l'avenir, le degré de stabilité sera sensiblement plus élevé qu'il ne l'a été depuis 1982.

On retrouve l'affirmation suivante dans le communiqué de la Conférence des Premiers ministres provinciaux :

> "Le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer, par le biais des arrangements relatifs au financement des programmes établis, dans le maintien des services de santé et d'enseignement postsecondaire partout au pays. Les réductions proposées dans le budget fédéral du mois de mai ne permettraient absolument pas de maintenir les services à leur niveau actuel et, encore moins, de répondre aux besoins futurs."

La souplesse

La répartition arbitraire par le gouvernement fédéral du financement global en enveloppes distinctes pour la santé et l'enseignement secondaire constitue un autre sujet de controverse entourant le financement des programmes établis. Il n'a jamais été question avec les provinces d'une semblable répartition au moment de l'entrée en vigueur du financement des programmes établis. Au contraire, la liberté pour les provinces de transférer les ressources entre les programmes en fonction des priorités et des besoins locaux était considérée comme un des principaux avantages de la formule du financement global. On était généralement d'avis que, à long terme, le transfert de ressources favorisait les programmes de santé par rapport à l'enseignement postsecondaire.

Malheureusement, on a donné plus d'ampleur aux répartitions arbitraires issues de la séparation des contributions fédérales de 1975-1976 en vertu des anciens accords de partage de frais et on leur a donné un caractère officiel dans le projet de loi C-12 en 1984 (auquel tant le Parti progressiste-conservateur que le Nouveau parti démocratique se sont opposés). Cette façon d'agir a provoqué beaucoup de malentendus et de mésententes. Par exemple, le rapport Johnson sur l'enseignement postsecondaire

acceptait la formule fédérale, attribuait à l'enseignement post-secondaire*, une part excessive des fonds globaux prévus en vertu du financement des programmes établis, sous-estimait les dépenses provinciales dans le domaine de l'enseignement postsecondaire et proposait que la participation fédérale se situe entre 60 et 107 p. 100! Si l'on pousse le raisonnement concernant les répartitions arbitraires, par voie de conséquence, la contribution fédérale au titre des programmes de santé serait en moyenne de 40 p. 100, mais le rapport Johnson a tout simplement laissé cette aspect de côté. Il n'est donc pas surprenant que de tels calculs inexacts aient suscité de la confusion non seulement au sujet du partage des frais, mais également en ce qui a trait aux niveaux et aux modalités futurs de financement dans ce secteur.

Les provinces croient que le morcellement et le partage arbitraire en matière de financement global des programmes établis sont inadéquats. Elles ont adopté cette attitude pour deux raisons, soit, d'une part, afin de ne pas donner l'impression que les provinces subventionnent insuffisamment l'enseignement postsecondaire et, d'autre part, parce qu'on laisse entendre que la contribution fédérale est beaucoup plus généreuse qu'elle ne l'est en réalité.

CONCLUSION

Compte tenu l'importance de nos régimes de santé et d'enseignement postsecondaire pour tous les Canadiens, une révision complète des accords de financement des programmes établis est indispensable afin d'améliorer la pertinence, la stabilité et la prévisibilité du financement.

---

*Environ 32,1 p. 100 de la contribution au titre du financement des programmes établis fut dirigé vers l'enseignement postsecondaire et le reste, soit 67,9 p. 100, vers les soins de santé. Comparativement, à l'heure actuelle, partout au Canada, les dépenses sont de quelque 25 p. 100 pour l'enseignement postsecondaire et de 75 p. 100 pour les soins de santé.

RÉSUMÉ DES TABLEAUX

Les contributions fédérales en espèces au cours des cinq premières années d'application des accords de financement des programmes établis sont tombées de 26,7 p. 100 des dépenses en 1977-1978 à 24,2 p. 100 en 1981-1982 et elles sont demeurées à ce niveau en 1984-1985. Si l'on y ajoute la portion des impôts qui est liée aux transferts au titre du financement des programmes établis, la participation fédérale a donc baissé de 48,7 p. 100 en 1977-1978 à 46,7 p. 100 en 1981-1982 et elle s'est stabilisée depuis à environ 43 p. 100.

Si les contributions fédérales à la santé et à l'enseignement postsecondaire étaient réparties de la même façon que les dépenses de programmes, les pourcentages de l'aide fédérale à chacun de ces secteurs seraient identiques à ceux que nous venons de citer. Toutefois, en utilisant la répartition artificielle par programme prônée dans les études telles que le rapport Johnson, la participation fédérale aux dépenses dans le secteur de la Santé a chuté de 46,7 p. 100 qu'elle était au cours de la première année d'application des accords de financement des programmes établis (1977-1978) à 43,9 p. 100 en 1981-1982 et 40,4 p. 100 en 1984-1985. En vertu de cette formule, la contribution fédérale à l'enseignement postsecondaire au cours de la même période est demeurée relativement constante, soit 54,1 p. 100 en 1977-1978, 54,9 p. 100 en 1981-1982 et 51,5 p. 100 en 1984-1985. Toutefois les provinces rejettent cette forme de répartition du financement global (soit 67,9 p. 100 à la santé et 32,1 p. 100 à l'enseignement postsecondaire avant l'établissement de plafonds sur l'enseignement postsecondaire). Cette répartition n'est pas conforme à la réalité puisque les programmes de santé représentaient 70,7 p. 100 de l'ensemble des dépenses se rapportant au financement des programmes établis en 1975-1976 et 75,9 p. 100 en 1984-1985.

Les données sont présentées à l'annexe A.

TABLEAU 2

PARTICIPATION FÉDÉRALE AU FINANCEMENT DE LA SANTÉ

(millions de dollars)

Contributions fédérales à la santé

fondée sur une répartition artificielle de la contribution fédérale**

fondée sur les pourcentages de dépenses figurant au tableau 4

Dépenses provinciales-locales en matière de santé***

Contribution fédérale (pourcentage) :

répartition artificielle**
répartition d'après les pourcentages de dépenses

* Traduit les pénalités en vertu de la Loi canadienne sur la Santé.

** En utilisant la répartition artificielle du financement des programmes établis qui attribue 32,1 p. 100 à l'enseignement postsecondaire et 67,9 % à la santé, formule qui est toutefois rejetée par toutes les provinces.

***Dépenses de fonctionnement et d'immobilisations.

TABLEAU 3

PARTICIPATION FÉDÉRALE AU FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE
(millions de dollars)

Contributions fédérales à l'enseignement postsecondaire

fondée sur une répartition artificielle de la contribution fédérale*

fondée sur les pourcentages de dépenses figurant au tableau 4

Dépenses en matière d'enseignement postsecondaire en établissement**
Contribution fédérale (pourcentage)

répartition artificielle*
répartition d'après les pourcentages de dépenses

* En utilisant la répartition artificielle du financement des programmes établis qui attribue 32,1 p. 100 à l'enseignement postsecondaire et 67,9 p. 100 à la santé, formule qui est toutefois rejetée par toutes les provinces.
**Dépenses de fonctionnement et d'immobilisations.

TABLEAU 4

POURCENTAGES DES DÉPENSES PROVINCIALES AU TITRE DE LA SANTÉ ET DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

(%)

Santé

Enseignement postsecondaire

*Vous remarquerez que même en 1975-1976, les pourcentages de dépenses pour les deux programmes sont différents des pourcentages retenus par le précédent gouvernement fédéral pour répartir le financement des programmes établis, soit 67,9 et 32,1. Ces derniers chiffres nous ramènent à l'époque où une part considérable des dépenses provinciales en matière de santé n'était pas admissible au partage des frais avec le gouvernement fédéral.

TABLEAU 5

CONTRIBUTION FÉDÉRALE AU TITRE DES DÉPENSES DU MANITOBA
(millions de dollars)

Contributions fédérales
à la santé et à
l'enseignement postsecondaire
espèces et impôts
espèces seulement

Dépenses provinciales-locales
en matière de santé et d'enseignement
postsecondaire en établissement
(de fonctionnement et d'immobilisations)

CONTRIBUTIONS FÉDÉRALES (pourcentage):
ESPÈCES ET IMPÔTS

MANITOBA
Toutes les provinces (prévu)

ESPÈCES SEULEMENT :

Manitoba
Toutes les provinces (prévu)

ANNEXE B

COMMUNIQUÉS DES PREMIERS MINISTRES PROVINCIAUX

26e Conférence annuelle
des Premiers ministres provinciaux

Saint-Jean (Terre-Neuve)

COMMUNIQUÉ SUR
LES RELATIONS FINANCIÈRES FÉDÉRALES-PROVINCIALES

Les dix Premiers ministres des provinces ont rejeté la proposition présentée dans le budget fédéral de mai dernier de réduire l'aide fédérale en matière de santé, d'enseignement postsecondaire et de péréquation nationale de quelque deux milliards de dollars par année d'ici à 1990. Ils estiment que faire absorber le déficit fédéral par la population n'aidera pas l'économie canadienne. Les deux ordres de gouvernements servent les mêmes contribuables et le fait de décharger les responsabilités et les frais d'un à l'autre ne permettra pas de mieux répondre aux besoins en matière de services.

Ils sont conscients des demandes accrues qui seront faites dans le secteur du régime de santé en raison de l'augmentation du nombre de personnes âgées au Canada au cours des prochaines décennies et des exigences additionnelles que les besoins en matière d'enseignement supérieur et de perfectionnement des compétences imposeront au système d'enseignement postsecondaire. Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent collaborer pour pouvoir répondre adéquatement à ces besoins.

Le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer, par le biais des arrangements relatifs au financement des programmes établis, dans le maintien des services de santé et d'enseignement postsecondaire partout au pays. Les réductions proposées dans le budget fédéral du mois de mai ne permettraient absolument pas de maintenir les services à leur niveau actuel et, encore moins, de répondre aux besoins futurs.

Les Premiers ministres ont également reconnu l'importance de ces paiements de transfert et d'autres transferts fédéraux, ainsi que des mesures fédérales directes pour atteindre leurs objectifs communs en vue d'un développement régional juste et équilibré.

Le programme national de péréquation est d'une importance capitale pour la Confédération canadienne. Les Premiers ministres ont souligné qu'il est essentiel de donner un fondement solide à la péréquation si l'on veut se conformer à l'objectif du programme qui est inscrit dans la Constitution.

Les Premiers ministres ont proposé que les ministres des Finances coordonnent l'étude fédérale-provinciale de ces arrangements. Ils ont noté que les ministres des Finances fédéral et provinciaux se réuniront en septembre pour étudier la question des réductions que le gouvernement fédéral menace d'imposer. En outre, ils leur ont demandé de leur faire rapport sur cette réunion avant la Conférence des Premiers ministres qui se tiendra à Halifax.

Conférence des Premiers ministres des provinces de l'Ouest : Grande Prairie (Alberta)

Du 13 au 15 mai 1985

Communiqué #6

LA COOPÉRATION FÉDÉRALE-PROVINCIALE

Les Premiers ministres des Provinces de l'Ouest ont convenu aujourd'hui qu'un degré élevé de consultation préalable entre les gouvernements fédéral et provinciaux est indispensable si l'on veut que les discussions à la Conférence fédérale-provinciale annuelle des Premiers ministres, en novembre, soient productives. Le rôle important des Conférences des Premiers ministres sur le plan de l'élaboration des politiques nationales exige que des discussions complètes précèdent la conférence. Les Premiers ministres des provinces de l'Ouest ont proposé que chaque gouvernement désigne une équipe de ministres qui coordonnera les préparatifs afin d'assurer le succès de la conférence en question.

Conscients que les gouvernements fédéral et provinciaux servent les mêmes contribuables, ils ont fait valoir que le premier ne doit pas transférer son déficit aux provinces en réduisant ses paiements de transfert.

Ils ont réaffirmé que le financement des programmes établis constitue un accord de financement global de la santé et de l'enseignement postsecondaire. Ils ont rejeté toute tentative, telle que le récent "rapport Johnson" du gouvernement fédéral, visant à définir artificiellement les contributions fédérales à l'enseignement postsecondaire. Le fardeau financier accru qu'impose aux provinces le maintien des services de santé rend cette distinction arbitraire encore moins défendable.

Les Premiers ministres ont reconnu la nécessité d'une collaboration des gouvernements fédéral et provinciaux pour assurer la stabilité, la prévisibilité et la pertinence des contributions fédérales au titre des programmes de santé et d'enseignement postsecondaire. Les trésoriers et les ministres des Finances du gouvernement fédéral et des provinces devront coordonner la révision du financement des programmes établis, y compris toute étude de l'enseignement postsecondaire et des soins de santé.

Les Premiers ministres se sont engagés à mettre en valeur l'esprit de collaboration manifesté en février à la Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres tenue à Regina.

ANNEXE C

PRINCIPES À LA BASE DES ACCORDS DE 1977 SUR LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS

Au départ, le Premier ministre de l'époque avait défini dans les termes suivants les objectifs des accords de financement de programmes établis proposés aux provinces à la Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres, le 4 juin 1976 :

(1) "Maintenir d'un bout à l'autre du Canada les normes des services offerts à la population dans le cadre de ces grands programmes et faciliter leur amélioration;

(2) établir les programmes sur une base plus stable afin que les deux paliers de gouvernements puissent mieux planifier leurs dépenses;

(3) accorder de la flexibilité aux provinces dans l'affectation de leurs propres fonds à ces domaines;

(4) arriver à un partage plus égal entre les provinces du montant que le gouvernement fédéral leur octroie dans le cadre de ces programmes;

(5) prévoir une discussion conjointe permanente de la politique de la santé et de l'enseignement postsecondaire."

M. Trudeau énonçait ensuite les principes sur lesquels reposent ces objectifs :

(1) "continuation de la prise en charge par le gouvernement fédéral d'une part importante du coût des programmes;

(2) la contribution fédérale devrait être établie indépendamment des dépenses provinciales;

(3) une plus grande parité par habitant entre les provinces du montant qui leur est octroyé par le gouvernement fédéral dans le cadre de ces programmes;

(4) établissement sur une base plus permanente des arrangements pour ces grands programmes;

(5) poursuite de la participation fédérale, conjointement avec les provinces, à l'étude et à l'élaboration de lignes de conduite de portée nationale concernant la santé et l'enseignement postsecondaire."

À une conférence fédérale-provinciale ultérieure des Premiers ministres, tenue le 13 décembre 1976, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social de l'époque, M. Lalonde, déclarait que l'extension du financement des programmes établis aux programmes d'assurance-hospitalisation et de soins médicaux aurait les trois importantes conséquences suivantes :

(1) "Premièrement, grâce au financement global, les provinces jouiraient d'une flexibilité plus considérable dans l'agencement de leurs programmes et les modalités administratives seraient simplifiées.

(2) Deuxièmement, les économies éventuelles résultant d'une réduction des services s'accumuleraient au seul profit des provinces et ne feraient pas l'objet d'un partage avec le gouvernement fédéral puisque la contribution de ce dernier ne serait pas directement liée aux coûts des programmes;

(3) Troisièmement, toutes les prévisions permettent de croire que la formule de financement des programmes établis à l'étude assurerait aux provinces un apport plus considérable que ne le ferait la continuation des dispositions actuelles relatives aux programmes de santé et d'enseignement postsecondaire."

ANNEXE D

DÉCLARATIONS RÉCENTES SUR LES ARRANGEMENTS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES

L'HONORABLE VICTOR SCHROEDER
MINISTRE DES FINANCES DU MANITOBA

NOTES POUR UNE DÉCLARATION SUR LES RELATIONS FINANCIÈRES FÉDÉRALES-PROVINCIALES

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE DES MINISTRES DES FINANCES ET DES TRÉSORIERS PROVINCIAUX

HALIFAX (NOUVELLE-ÉCOSSE)
Les 26 et 27 septembre 1985

Il y a à peine plus d'un mois, les Premiers ministres provinciaux ont discuté du projet du gouvernement fédéral, contenu dans le budget du mois de mai, de réduire son aide au chapitre des programmes de santé, d'enseignement postsecondaire et de péréquation.

Ils ont rejeté les propositions contenues dans le budget et espèrent que la présente réunion des ministres des Finances amorcera le dialogue requis pour surmonter la menace qui pèse sur les programmes nationaux qui nous tiennent à coeur. Pour bien commencer, il faudrait rétablir les faits au sujet des questions à l'étude.

En ce qui a trait au programme de péréquation, il est capital de se rappeler que le critère actuel de la moyenne de cinq provinces donne près de 250 dollars par habitants de moins que le critère de la moyenne nationale pour toutes les provinces en utilisant les mêmes assiettes fiscales globales et représentatives. À notre avis, cela à d'importantes répercussions sur les possibilités qu'offre cette formule de répondre à l'objectif suivant inscrit dans la constitution.

> "...donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables."

Cette état de choses a également une incidence sur la mesure dans laquelle les provinces bénéficiaires de péréquation peuvent fournir des services publics convenables tout en maintenant leurs taux d'impôt à des niveaux concurrentiels par rapport aux quatre provinces les plus riches.

Les conséquences du programme de péréquation actuel et le fait qu'il rende indispensable le recours à des mesures spéciales de grande ampleur pour obtenir des résultats à peine acceptables suscitent beaucoup de mécontentement. Dans cette optique, les Premiers ministres provinciaux ont fait la déclaration suivante :

> "... il est essentiel de donner un fondement solide à la péréquation si l'on veut se conformer à l'objectif du programme qui est inscrit dans la Constitution."

De l'avis du Manitoba, nous devons également nous attaquer aux distortions régionales causées par les modifications de 1982 à la péréquation qui, comme le soulignent des observateurs indépendants, tels que Thomas Courchene et la Commission MacDonald, ont frappé très durement le Manitoba.

Nous avons assisté à la présentation d'une série interminable de thèses touchant le financement des programmes établis en matière de santé et d'enseignement postsecondaire qui, en se fondant sur des statistiques artificielles, arbitraires et incomplètes en sont arrivées à des conclusions inexactes et trompeuses. Je fais surtout allusion au rapport Johnson rendu public par le Secrétariat d'État et cité dans le rapport MacDonald. Je pourrais ajouter que le Groupe de travail Nielsen sur l'enseignement postsecondaire semble prôner une répartition arbitraire analogue du financement global pour les programmes établis. J'aimerais que le gouvernement fédéral nous donne l'assurance que ses décisions ne reposeront pas sur des données aussi trompeuses.

Au cours des deux dernières décennies, les dépenses dans le secteur de la santé au Canada ont progressé plus rapidement que le PNB, passant de quelque 6 p. 100 à plus de 8 p. 100 de ce dernier. Toutefois, aux États-Unis, cette évolution a été beaucoup plus marquée qu'au Canada. Comme les Premiers ministres provinciaux l'ont signalé, il est prévu que des demandes accrues seront faites dans le secteur du régime de soins de santé en raison de l'augmentation du pourcentage de personnes âgées au Canada au cours des prochaines décennies. Tous nos ministres de la Santé savent très bien quelles seraient les conséquences du maintien des services actuels sur le coût des programmes si le nombre de Canadiens de plus de 65 ans augmentait effectivement de 31 p. 100, comme prévu, entre 1981, année où le précédent gouvernement fédéral a proposé les accords de 1982, et 1991. Notre gouvernement a pris l'engagement de faire tout en son pouvoir pour continuer d'offrir des soins de santé de qualité à tous les Canadiens quels qu'ils soient.

Les pressions se font de plus en plus fortes sur notre régime d'enseignement postsecondaire pour l'amélioration de l'enseignement et des aptitudes. Tant la Commission MacDonald que le rapport Johnson ont recommandé une augmentation des dépenses en matière de formation et de recherche. Notre gouvernement estime essentielle la collaboration des deux ordres de gouvernement pour répondre à ce besoin de manière satisfaisante.

Les Premiers ministres provinciaux ont fait la déclaration suivante le mois dernier :

> "Le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer, par le biais des arrangements relatifs au financement des programmes établis, dans le maintien des services de santé et de l'enseignement postsecondaire partout au pays."

Malheureusement, l'aide fédérale au titre des frais de la santé et de l'enseignement postsecondaire a diminué considérablement au cours des dernières années, passant de 50 p. 100 en 1979-1980 à 43 p. 100 en 1984-1985.

Cette chute de la contribution fédérale largement en deçà de 50 p. 100 nous pousse à nous demander si elle est suffisante. Sur cette toile de fond, les Premiers ministres ont fait la déclaration suivante :

> "Les réductions proposées dans le budget fédéral du mois de mai ne permettraient absolument pas de maintenir les services à leur niveau actuel et, encore moins, de répondre aux besoins futurs."

Au cours de nos discussions, nous devons nous rappeler que toute réduction de l'aide fédérale aux provinces aura inévitablement des répercussions sur la qualité des programmes offerts par les provinces et sur l'accès à ceux-ci ou encore sur le niveau de taxes des provinces ou sur les déficits de celles-ci ou sur les deux. Cette constatation est particulièrement vraie pour les provinces dont la puissance fiscale est inférieure à la moyenne nationale.

Nous savons que l'inquiétude avouée au sujet du déficit fédéral est une des principales raisons qui dictent les compressions proposées. Quoi qu'il en soit, les programmes de santé et d'enseignement en question améliorent les conditions de vie de tous les Canadiens. Ils constituent des investissements solides pour l'avenir et les Canadiens méritent mieux qu'un démantèlement de ces services fondamentaux.

Il ne faut d'ailleurs pas oublier qu'il existe des solutions de rechange. Par exemple, notre gouvernement a proposé une réforme fiscale globale pour supprimer les échappatoires et limiter les dépenses fiscales qui ne profitent qu'à un nombre restreint d'éléments dans notre société. De plus en plus de Canadiens ordinaires se posent des questions au sujet des priorités du gouvernement national qui, dans le même budget, propose des diminutions d'impôt annuelles s'élevant à 2,3 milliards de dollars en 1990-1991 pour les plus nantis (sous la forme d'une exonération des gains en capital et de déductions des contributions aux régimes de pension) et du même coup une diminution de l'ordre de 2 milliards de dollars de l'aide fédérale aux provinces les plus pauvres au titre des soins de santé, de l'enseignement postsecondaire et de la péréquation.

Je souhaite obtenir plus de précisions sur la position fédérale à l'égard de ces questions importantes. J'espère de tout coeur que le gouvernement fédéral se joindra aux provinces pour chercher sincèrement non seulement à protéger ces programmes, mais, en outre, à leur donner encore plus d'ampleur pour le bénéfice de tous les Canadiens.

Manitoba's position on:

National Tax Reform

Hon. Howard Pawley
Premier of Manitoba

Annual Conference of First Ministers
Halifax, Nova Scotia:
November 28-29, 1985

CONTENTS

The Manitoba Government has consistently argued that national tax reform is urgently required to restore fairness to taxation and to provide the resource base necessary to sustain public programs. A return to fair taxation is a basic requirement to maintain vital services and programs needed by Canadians. It is also a prerequisite to the improved fiscal flexibility senior Governments must have in order to undertake the fresh initiatives needed to meet the emerging challenges of the economic and social transformation now underway.

The importance of acting quickly and purposefully in this matter cannot be overemphasized. The relentless shifting of the income tax burden from the wealthy to working Canadians has created a pervasive cynicism among ordinary taxpayers. This trend must be reversed. In recent years, the responsiveness of income tax revenues to economic growth has decreased. Manitoba has emphasized the links between inadequate income tax revenues, growing deficits, and diminished fiscal flexibility. Manitoba is also deeply concerned that tax policy decisions and initiatives must bear a large part of the blame in these developments.

The Honourable Mr. Michael Wilson's comments, as reported on March 26, 1985 in the Winnipeg Free Press reinforce these concerns:

> "There are some funny things going on in tax collections...we have kept greater control of spending but tax collections over the last few months have been less than what we had expected and I can't give you the answers because we don't know the answers."

The federal Auditor General has estimated that the federal government gives up as much as $35 to $50 billion of tax revenues each year in the form of special concessions, exemptions, exclusions and incentives. The "Account of the Cost of Selective Tax Measures" published in August, 1985 by the federal Finance Department tends to confirm the Auditor's estimate. Unlike grants, departmental spending or programs, however, these tax expenditures go virtually unscrutinized by Parliament. There is no accountability either for the fairness, the need or the effectiveness of these measures.

Unfortunately, Mr. Wilson's May 23, 1985 Budget did not address the tax reform issue in any meaningful way. Instead, the measures proposed added immensely to the existing inequities within the income tax system. Analysis of the effect of the changes proposed in the Budget on Manitoba taxfilers, shows large benefits accruing to a very small group of high income taxfilers, along with a significant reduction in ordinary Manitobans' disposable incomes. Patterns in other provinces are expected to be very similar. The Manitoba Government does not support this type of redirection in the pattern of burdens and benefits.

Manitoba has argued for a minimum tax on high income individuals and profitable corporations as an initial stop-gap measure designed to halt the erosion of income tax revenues. A minimum tax must not, however, be

allowed to deflect the sense of urgency for general, comprehensive tax reform. There is real concern that the minimum tax may only represent a diversion from the real task of restoring fundamental equity to our national tax system.

The Manitoba Government is concerned that the growing inability of the income tax system to generate adequate revenues has led many governments to incur increased deficits, to cut resources for vital programs and services, and to rely on other forms of taxation unrelated to ability-to-pay. Senior Canadian governments must begin to re-examine the national tax system in a new light, to answer some difficult questions about the objectives and results of the past policies. The present cycle of further erosion of the income tax base and the growing pressure on vital programming must be reversed.

1. Fairness

The cumulative effects of federal tax policy over the last dozen years have made significant base-broadening tax reform more than a desirable objective. Tax reform is now urgently required.

A significant and growing number of ordinary Canadians no longer believe the income tax system is just. Moderate and middle income working Canadians are asked to pay more, while a host of new tax giveaways are offered to other well-to-do taxfilers with the financial and professional resources to take advantage of them. This pattern was augmented in a major way by the most recent federal Budget.

This growing sense of unfairness -- as well as the increased complexity -- has also contributed to the increasing levels of non-compliance with our self-assessing income tax system.

2. Proliferation of Tax Preferences

Among other effects, the proliferation of preferences has led to a self-perpetuating "vicious circle" of unproductive competition among various sectors and interests to attain the covetted "most favoured" status within the income tax incentive system. Investors seeking tax shelters are often in a position where the tax benefits of various provisions completely outweigh any consideration of the economic risks inherent in the activities themselves.

For example, some sectors which already enjoy very significant incentives have suggested that the Scientific Research Tax Credit measures in effect last year absorbed a significant portion of the funds which otherwise might have been invested in their industries. The solution does not involve yet another round of enriching all the existing incentives.

3. Accountability: Costs and Effectiveness

Manitoba has pointed out that the national tax system has experienced significant erosion and revenue losses through the introduction of numerous preferences, deductions, and incentives. Thorough review of the effectiveness of these measures is long overdue:

- Did measures like savings incentives, investment income preferences, business investment tax credits, accelerated Capital Cost Allowances, result in more investment than would otherwise have occurred? Or were incentives simply used to finance activities which would have occurred in any case.

- What were the effects on employment? Did the firms taking advantage of incentives simply displace other employers in their industries (by creating unfair advantages for some firms)? Did the incentives simply free funds which were used to support higher-than-otherwise dividends? Did they free funds used for investments outside of Canada?

- What were the costs, in terms of revenue lost, of the achievements (if any) relative to other means of achieving these policy objectives?

- Which measures have been the most efficient in promoting policy objectives?

Unfortunately these questions have not been addressed to date. The available evidence (which was usefully summarized in a 1980 Canadian Tax Foundation study), while tentative and incomplete, is largely pessimistic on these questions. Unless persuasive, empirical evidence is found to support the relative merits of pursuing economic objectives through taxation measures as opposed to other methods, governments at all levels should focus on ensuring that the tax system collects adequate revenues fairly and progressively. This, after all, is the primary objective of any tax system in a civilized society.

4. 1985 Federal Budget

It is difficult to interpret the 1985 federal Budget as representing any progress in achieving tax reforms along the lines sought by the Manitoba Government:

- The measures which broaden the tax base either confirm previously announced initiatives (elimination of the SRTC mechanism) or are of relatively minor significance (elimination of the RHOSP deduction, gradual decreases in the child exemption, restrictions on some income-splitting measures). As tenants and families with

children are singled out, it could be argued that the RHOSP deduction and the child exemption changes are regressive in the context of the other new preferences introduced.

- The $500,000 lifetime exemption on capital gains income and the increased pension plan deductions have a much larger effect than the base-broadening measures and/or any of the minimum tax proposals.

- The income tax surcharges -- both corporate and personal -- are temporary and are applied to the existing (or rather, significantly narrowed) base.

- The Budget proposes to permit companies to transfer unused deductions and losses to profitable entities within a corporate group. This will result in significant reduction of corporation income tax payable. Any base-broadening measures are presented as "revenue neutral" (i.e. offset by rate reductions).

All the available evidence suggests that the 1985 federal Budget measures, considered as a package, represent a step back from achieving income tax reform. Canadians' perceptions of the fairness of the system will not be enhanced and the revenue generating capacity of the personal and corporate income taxes appear to have been compromised significantly.

EFFECTS OF THE MAY 23, 1985 FEDERAL BUDGET ON MANITOBA TAXFILERS: PERSONAL INCOME TAX AND CHILD BENEFIT CHANGES

I. INTRODUCTION

The May 23, 1985 federal Budget introduced a number of important changes to Canada's system of taxes and income transfers. Some of the proposals, for example, the plan to partially de-index Old Age Security pensions, and to include a variety of medications in the federal sales tax base, have been rescinded or modified. Nevertheless, the remaining provisions represent a major shift in the pattern of taxation and income support in Canada.

This paper outlines the effects of the most important of these changes on Manitoba individuals and households. The results of two approaches are presented. The first approach involves calculating the impact of the changes for several hypothetical, representative, household types. This approach isolates the effects on a given taxfiler type which result from the changes, at different income levels. For each comparison, family type and income composition are assumed to be essentially the same at each income level. This approach is useful in describing and illustrating the effects of tax and benefit changes on given types of taxpayers. This approach cannot tell us how many taxfilers are actually affected, nor by how much.

In actual fact, the types of taxpayers and the sources of income are not the same at different income levels. Senior citizens, single employees, and tenants are concentrated in the lower income portion of the income distribution, while families, homeowners, professionals, etc., are found more frequently within the upper middle and higher income ranges. The second approach -- which involves simulating the Budget changes for each case in a representative sample of taxfiler records -- gives a more accurate picture of the actual size of gains and losses resulting from the federal measures and their distribution among a variety of groups of taxfilers.

The simulation of these changes is complicated by the fact that the proposals are to be phased-in over a period ending with the 1990 taxation year. Many of the measures proposed -- de-indexation, child benefit changes, pension savings changes, etc. -- will not begin to affect Manitoba taxfilers until the 1986 taxation year. The paper discusses the effects of the changes for the current (1985) taxation year on Manitoba taxfilers, as well as the income tax and child benefit rules which have been proposed for the 1986 and 1990 taxation years after all the proposals are fully implemented. The impact of the changes on Manitoba families with children is examined in some detail.

II. TYPICAL TAXFILER ILLUSTRATIONS

Following are several tables showing the impact of the federal Budget measures on three types of taxfilers: an employee, a professional,

and a senior citizen, at various income levels. The illustrations focus on the combined effect of the personal income tax changes and the changes to the income support programs for two kinds of families, and for senior citizens. The tables compare the pre-Budget and post-Budget situations. Comparisons are made between the post-Budget rules projected to 1990 and the pre-Budget (status quo) rules for 1985 and as projected to 1990. The examples assume that the CPI will increase by 4% for each year up to 1990.

It should be noted that the assumptions made in preparing these tables -- composition of income, taxfilers' use of deductions, and indexing -- are quite arbitrary and the results would be affected if these assumptions were changed. The general patterns observed, however, would continue to hold under a fairly wide range of alternative assumptions. The net impacts on each illustrative taxfiler type are discussed below.

1. **Employee**

The table below illustrates the net impact of the Budget measures on a married individual with a dependent spouse and two children under age 18. The incomes shown are entirely derived from employment sources. The employee participates in an employer-sponsored pension plan and fully utilizes the available RRSP contribution limits. The table reflects the changes proposed to the family allowance system, the RRSP contribution rules, indexing of exemptions and tax brackets, the low income tax reduction, reductions in exemptions for dependent children, and the Child Tax Credit program.

TABLE I **CHANGES IN TAXES AND TRANSFERS: MANITOBA EMPLOYEE FAMILY (NET CHANGE IN 1990 AFTER-TAX INCOME)**

Earned Income ($)	Net Change Relative to Pre-Budget System for 1985 ($)	As % of Income (%)	Net Change Relative to Pre-Budget System Projected to 1990 ($)	As % of Income (%)
20,000	<11>	<0.1>	<546>	<2.7>
25,000	30	0.1	<549>	<2.2>
30,000	18	0.1	<599>	<2.0>
50,000	371	0.7	<472>	<0.7>
75,000	906	1.2	<414>	<0.6>
100,000	1,637	1.6	<283>	<0.3>

(Figures in brackets indicate the taxfiler is worse-off.)

This table suggests that most Manitoba taxfilers who derive their income from employment will experience nominal, after-tax, income

gains relative to their pre-Budget 1985 income tax and transfer positions. (However, unless wage settlements exceed the inflation rate by about 3% annually, real "after tax" income will decrease significantly over this period.) The table also indicates that "gains" at moderate incomes both in absolute and relative-to-income terms are very marginal with higher gains at higher incomes.

By 1990, however, there are significant losses relative to the pre-Budget "status quo" situation. These reductions fall most heavily on lower income families. This pronounced regressivity is due almost entirely to the effect of the changes to the rules governing pension plan and RRSP contributions.

2. **Professional**

The next table shows the net impact of the Budget measures on a married self-employed professional with the same family circumstances as the employee. In these examples, it is assumed that a portion of the taxfiler's income is derived from capital gains. (The proportion increases from 5% of income at $30,000 to 30% at $100,000 of income). In addition to the impacts shown previously, this table also shows the effect of the expanded capital gains exemption.

TABLE II **CHANGES IN TAXES AND TRANSFERS: MANITOBA PROFESSIONAL FAMILY (NET CHANGE IN 1990 AFTER-TAX INCOME)**

Income ($)	Net Change Relative to Pre-Budget System for 1985 ($)	As % of Income (%)	Net Change Relative to Pre-Budget System Projected to 1990 ($)	As % of Income (%)
20,000	53	0.3	<486>	<2.4>
25,000	37	0.2	<542>	<2.2>
30,000	33	0.1	<555>	<1.9>
50,000	1,366	2.7	420	0.8
75,000	3,661	4.9	2,341	3.1
100,000	6,737	6.7	5,131	5.1

(Figures in brackets indicate the taxfiler is worse-off.)

The increased regressivity in this example (relative to the employee) is due primarily to the expanded capital gains exemption, and to a lesser extent the higher RRSP limits available to self-employed individuals. The sharp transition above the $30,000 income level is attributable to the (somewhat stylistic) manner in which capital gains as a proportion of total income are assumed to increase. It should be noted that in actual fact the contribution of capital gains to income -- and the benefit derived from the Budget changes -- will fluctuate widely around these roughly representative levels.

3. Senior Citizen

The final illustration shows the effect of the Budget changes on a single senior citizen. The income levels shown represent the senior citizen's income from non-OAS/GIS sources. This income is assumed to derive firstly from CPP, with the balance derived equally from private pension and investment sources. The net impacts include the effects of the partial de-indexing of income tax exemptions and the rate schedule, as well as the expanded capital gains exemption. **The table does not include the effect of the partial de-indexing of the OAS pension announced in the Budget but subsequently rescinded.**

TABLE III **CHANGES IN TAXES AND TRANSFERS: MANITOBA SINGLE SENIOR CITIZEN (NET CHANGE IN 1990 AFTER-TAX INCOME)**

Non-OAS/GIS Income ($)	Net Change in Taxes (vs. 1985) ($)	As % of Income (%)	Net Change in Taxes vs. Pre-Budget System for 1990 ($)	As % of Income (%)
0	170	2.3	0	0
5,000	105	1.1	<89>	<1.8>
10,000	46	0.3	<153>	<1.5>
20,000	523	2.2	257	1.3
30,000	1,061	3.2	755	2.5
50,000	2,670	5.0	2,088	4.2

(Figures in brackets indicate the taxfiler is worse-off.)

The patterns observed in these examples are roughly similar to those shown previously; all seniors in 1990 will experience some increases in nominal after-tax incomes relative to their 1985 situations. Many will lose significant benefits relative to the 1990 status quo tax/transfer regime. All taxable seniors face higher income tax burdens as a result of the diminished indexation of exemptions and tax brackets, and seniors with moderate taxable incomes will lose more as a result of the elimination of the low income tax reduction. Higher income seniors may have their losses offset if a significant portion of their income is derived from capital gains.

III. SIMULATION OF BUDGET PROPOSALS ON MANITOBA TAXFILERS

The impression that the Budget changes are highly regressive is supported by results of simulations of the changes on a sample of Manitoba taxfilers. The sample used for the simulations is based on the Manitoba portion of the national sample used by Revenue Canada to

generate the tables in its annual Taxation Statistics publication. The records in the sample have been adjusted to reflect the anticipated demographic and economic characteristics of the 1985 taxfiling population. Since a number of the changes will not be fully phased in until 1990, the tax/transfer regime in effect for each of the 1985, 1986, and 1990 taxation years are compared to the pre-Budget status quo rules. The changes affecting each taxation year are summarized in the chart below.

CHANGES INCLUDED/EXCLUDED IN SIMULATION OF BUDGET EFFECTS

Change	1985	1986	1990
Partial De-indexing of Exemptions, Rates, and Family Allowances	unaffected	Assumes Indexing Factor would have been at least 3% in each year to 1990	
Capital Gains Exemption	Uses Limits as announced for each year		
Pension Plan Contribution Limits	unaffected	Uses rates announced for each year	
RHOSP	Partially Eliminated	Fully Eliminated	
Child Benefits and Exemptions	unaffected	Levels set according to proposed schedule	
Federal Surtax	Applied at 1/2 of Full Rate	Fully Applied	not in effect
Federal Reduction	unaffected	Eliminated	Eliminated
The housing loans exemption, disability deduction extensions, limitations on income splitting and a variety of other minor changes cannot be simulated accurately. The measures will affect very few taxfilers, and the effect on the results is expected to be insignificant.			

It is important to remember that the results are not forecasts beyond the 1985 taxation year. The figures simply indicate what the effects would have been had the measures in effect in each taxation year been fully implemented in 1985. In other words, the simulations do not capture the effects of demographic and economic changes after 1985. In general, the simulations will underestimate the aggregate values of the effects for taxation years after 1985.

1. Changes for the 1985 Taxation Year

For the 1985 taxation year, Manitobans are expected to pay slightly less in total federal and provincial income taxes as a result of the Budget measures. Federal taxes payable will be approximately the same in total (down $6 million or 0.5%) and Manitoba taxes will be down about $7 million (or about 1%). (The Manitoba change is larger because the federal surtax does not affect provincial revenues). Since several of the most important changes; partial de-indexing of exemptions, tax rates and child benefits, as well as the new pension contribution limits, do not begin to take effect until the 1986 taxation year, only 72,000 (or 16%) of Manitoba taxfilers will experience changes in taxes of more than $10. (The tables and discussion in this and the following sections which refer to affected taxfilers or "gainers" and "losers" include only taxfilers whose total federal and provincial tax liabilities have changed by at least $10.00.) The following table shows the average changes in income taxes of taxfilers affected.

TABLE IV **IMPACT OF THE BUDGET PROPOSALS FOR 1985: MANITOBA TAXFILERS PAYING MORE AND PAYING LESS**

Income Group	Average Change in Taxes	% of Taxpayers Paying More	Average Tax Increase	% of Taxpayers Paying Less	Average Tax Decrease
	$	%	$	%	$
Under 7,500	88	2.3	195	1.1	123
7,500 - 15,000	(1)	3.5	279	3.4	292
15,000 - 25,000	38	7.4	360	4.5	488
25,000 - 50,000	(234)	12.6	228	8.2	945
50,000 and Over	(467)	69.8	325	21.7	3,020
All Affected Taxfilers	(179)	9.8	293	5.7	989

(Figures in parentheses refer to decreases in taxes.)

The table shows that the slight reduction in income taxes payable by Manitobans for 1985 is not expected to be distributed among all filers. About 10% of Manitoba taxpayers will pay an average of almost $300 more for 1985. With the exception of the lowest income group the average tax increase is quite uniform. The additional tax liability among lower income taxfilers arises primarily as a result of the cancellation of RHOSP contributions after May 22, 1985. Among higher income taxfilers the increased liabilities are due primarily to the federal surtax. The decreases in tax liabilities for the 1985 taxation year are due exclusively to the capital gains tax exemption. Taxpayers experiencing tax reductions are a very small group and are concentrated almost exclusively among higher income taxfilers.

The simulation also suggests that the increases and decreases in taxation liabilities are heavily concentrated in several occupational groups. The following table divides the 72,000 taxfilers whose federal and Manitoba income tax liabilities for 1985 have changed into major occupational groups. (Filers are classified by their primary income source).

TABLE V **IMPACT OF THE BUDGET PROPOSALS FOR 1985: MANITOBA TAXFILERS CLASSIFIED BY OCCUPATION**

Occupation	% of all Filers Affected (%)	Total Change ($M)	Average Change ($)	% Paying More (%)	% Paying Less (%)
Employees	68.3	4.3	88	77.2	22.8
Farmers & Fishermen	7.1	(7.8)	(1,524)	20.3	79.7
Professionals	3.3	0.1	36	78.7	21.3
Salesmen	0.2	-	162	48.5	51.5
Business Proprietors	2.4	(0.5)	(325)	53.4	46.7
Investors	15.2	(8.9)	(818)	26.0	74.0
Pensioners	3.0	-	(24)	31.4	68.6
All Others	0.6	-	(49)	30.5	69.5
All Groups	100.0	(12.9)	(179)		

(Figures in parentheses refer to decreases in taxes.)

People whose principal source of income is derived from employment represent 83.5% of the taxfilers who experience tax increases and absorb 77.1% of the total tax increases. Farmers (including fishermen) and investors (22.3% of taxfilers affected) represent 45.8% of taxfilers who experience tax decreases and receive 68.9% of the total tax decreases.

2. Changes for the 1986 and 1990 Taxation Years

Virtually all Manitoba taxpayers are affected by the Budget proposals for taxation years after 1985. Primarily as a result of the elimination of the federal low income tax reduction and lower-than-otherwise exemptions, about 61,000 (or 12.7%) more Manitoba taxfilers would be taxable if the rules proposed for 1990 were in effect for the 1985 taxation year. (About 98% of the "new" taxpayers have incomes of under $15,000). The following table shows the net impact of the tax changes on federal, Manitoba, and total liabilities.

TABLE VI **TOTAL TAX INCREASES UNDER BUDGET PROPOSALS FOR 1986 AND 1990 TAXATION YEARS**

	1986 Rules ($M)	1990 Rules ($M)
Federal Tax Payable	38.9	127.5
Manitoba Tax Payable	0.6	53.8
Total Tax Payable	39.5	181.3

It should be noted that the figures above -- and in subsequent comparisons in this section -- do not include the effects of a possible minimum tax (to date, the options have not been narrowed sufficiently to incorporate such a measure into the simulations). The tables do not include personal income changes due to the partial family allowance de-indexation and child tax credit changes. The effect of the Budget proposals on Manitoba families is discussed separately in Section IV.

The table below shows the distribution by income group, of the tax changes under the 1986 and the 1990 rules:

TABLE VII **AVERAGE IMPACT OF THE FEDERAL BUDGET PROPOSALS FOR 1986 AND 1990**

Income Group ($)	Average Change in Total Taxes Payable: Under 1986 Rules ($)	Average Change in Total Taxes Payable: Under 1990 Rules ($)
Under 7,500	60	121
7,500 - 15,000	90	274
15,000 - 25,000	123	413
25,000 - 50,000	91	638
50,000 and Over	(547)	(1,286)
All Affected Taxfilers	77	338

(Figures in parentheses refer to decreases in taxes.)

The pattern of benefits -- among income groups -- becomes significantly more regressive under the tax rules for years after 1985. Considered as a group, only taxfilers with incomes over $50,000 benefit under the rules in effect for these years. The following table compares taxfilers who pay lower federal and provincial income taxes under the rules for the 1985, 1986 and 1990 taxation years. The total number of taxfilers in this situation increases slightly from 26,500 to 28,800 under the 1985 and 1986 proposals, respectively, and falls to 16,000 under the 1990 proposals.

TABLE VIII **AVERAGE IMPACT OF BUDGET PROPOSALS FOR THE 1985, 1986 AND 1990 TAXATION YEARS (MANITOBA TAXFILERS PAYING LOWER TAXES)**

Income Group ($)	Taxpayers Paying Less as % of all Taxpayers			Average Tax Decrease		
	1985 Proposals (%)	1986 Proposals (%)	1990 Proposals (%)	1985 Proposals ($)	1986 Proposals ($)	1990 Proposals ($)
Under 7,500	1.1	0.6	0.4	(123)	(96)	(100)
7,500 - 15,000	3.4	1.7	1.1	(292)	(445)	(518)
15,000 - 25,000	4.5	2.4	1.5	(488)	(845)	(1,126)
25,000 - 50,000	8.2	10.9	4.4	(945)	(909)	(1,731)
50,000 and Over	21.7	44.0	33.7	(3,020)	(2,204)	(6,348)
All Groups	5.7	5.6	3.0	(989)	(1,190)	(3,151)
Total Reduction ($M)	(26.2)	(34.2)	(50.3)			

(Figures in parentheses refer to decreases in taxes.)

In general, successively larger tax reductions will be divided among ever fewer, and higher income individuals as the measures initiated in the Budget mature.

Not surprisingly, both the number of taxfilers who pay more as a result of the proposed measures as well as the total tax liabilities increase significantly under the rules in effect for 1986 and 1990:

TABLE IX **AVERAGE IMPACT OF BUDGET PROPOSALS FOR THE 1985, 1986 AND 1990 TAXATION YEARS (MANITOBA TAXFILERS PAYING HIGHER TAXES)**

Income Group ($)	Taxpayers Paying More as % of Total Taxpayers			Average Tax Increase		
	1985 Rules (%)	1986 Rules (%)	1990 Rules (%)	1985 Rules ($)	1986 Rules ($)	1990 Rules ($)
Under 7,500	2.3	93.6	90.3	123	61	122
7,500 - 15,000	3.5	97.2	98.8	292	102	283
15,000 - 25,000	7.4	97.6	98.7	488	146	435
25,000 - 50,000	12.6	88.5	95.7	945	214	746
50,000 and Over	69.8	55.8	66.4	3,020	759	1,285
All Groups	9.8	93.4	96.0	989	153	445
Total Increase ($M)	13.3	73.7	231.6			

The "phasing-in" schedules proposed for the taxation years beginning in 1986 are largely responsible for the increasing concentration of the net beneficiaries at the highest income levels:

a) The elimination of the low income reduction and the partial de-indexation of personal exemptions are responsible for most of the tax increases, as well as for the growth in average tax liabilities among taxfilers under $25,000. These taxfilers generally do not have sufficient capital gains income for the new exemption to offset these increases. With the capital gains exemption rising in each year up to 1990, fewer and fewer taxfilers will have sufficient capital gains income to offset the tax-increasing components of the proposals.

   Similarly, the pension contribution limits are of exclusive benefit to fewer and higher income earners in each year after 1986. In fact, the reduction in the percentage -- from 20% to 18% -- of earned income which may be contributed to pension plans, as well as the new $2,000 maximum RRSP "top-up" for people with employer-sponsored plans ensures that average RRSP contributions are reduced among contributors with incomes under $20,000. (This observation is difficult to reconcile with the intended objective of the pension contribution changes; to encourage people to rely on their own savings for retirement income).

b) The partial de-indexation of the rate brackets is the most important factor increasing taxes among middle and higher

income taxfilers. The opportunities to offset these accumulating increases diminish significantly as the capital gains exemption and RRSP contribution limit increases are restricted to ever higher income taxfilers.

c) The elimination of the federal surtax after the 1986 taxation year also benefits higher income filers exclusively. The extent to which a minimum tax may offset this reduction is unclear. It might be noted, however, that all the minimum tax options considered to date are expected to raise less than the estimated $500 million (full year basis) surtax revenues.

The pattern of tax increases and decreases among occupational groups changes quite significantly in taxation years after 1985:

TABLE X IMPACT OF THE BUDGET PROPOSALS FOR 1986 AND 1990: MANITOBA TAXFILERS CLASSIFIED BY OCCUPATION

Occupation	1986 Proposals		1990 Proposals	
	Total Change ($M)	Average Change ($)	Total Change ($M)	Average Change ($)
Employees	47.6	119	181.0	443
Farmers & Fishermen	(5.6)	(265)	0.6	25
Professionals	(0.1)	(21)	(2.9)	(590)
Salesmen	0.1	166	0.5	454
Business Proprietors	0.3	28	3.4	243
Investors	(6.4)	(166)	(12.2)	(289)
Pensioners	2.3	101	7.4	257
All Others	1.2	94	3.5	261

(Figures in parentheses refer to decreases in taxes.)

The table shows that the Budget proposals begin a marked shift towards increasing the proportion of income taxes paid by employees relative to other groups, particularly investors and professionals. The latter two groups are unique in that the individuals with sufficient earned income and/or capital gains income to utilize the added pension contribution limits and the new capital gains exemption are highly concentrated in these occupational groups. (For other taxpayers the tax-increasing components of the Budget proposals tend to "catch-up" with, and surpass, the offsets). This can be seen in the proportions of taxfilers in each group who pay less under the rules in effect for each taxation year.

TABLE XI **"GAINERS" AND "LOSERS" UNDER BUDGET PROPOSALS: MANITOBA TAXFILERS CLASSIFIED BY OCCUPATION**

Occupation	% of Taxpayers Paying Less as % of all Taxpayers Affected			% of Taxpayers Paying More as % of all Taxpayers Affected		
	1985 Rules (%)	1986 Rules (%)	1990 Rules (%)	1985 Rules (%)	1986 Rules (%)	1990 Rules (%)
Employees	22.8	4.2	1.6	77.2	95.9	98.4
Farmers & Fishermen	79.7	18.1	12.4	20.3	81.9	87.6
Professionals	21.3	24.0	30.9	78.7	76.0	69.1
Salesmen	51.5	2.5	1.7	48.5	97.6	98.3
Business Proprietors	46.7	6.0	4.1	53.4	94.0	95.9
Investors	74.0	15.3	9.6	26.0	84.7	90.4
Pensioners	68.6	2.3	1.3	31.4	97.8	98.7
All Others	69.5	1.6	0.7	30.5	98.4	99.3

The apparent discontinuity between the gainers/losers under the 1985 rules and those in effect for subsequent years is the result of the relatively few taxfilers affected by the changes in place for the 1985 taxation year. (About 16% for 1985 rising to virtually all filers under the rules for later years).

For example, under the 1985 rules, 5,100 farmers are affected because only the capital gains exemption and the federal surtax are in effect for this year. Under the 1986 and 1990 rules, respectively, 21,000 and 22,800 farmers are affected. (For farmers the capital gains exemption was fully implemented for 1985; it was not phased-in gradually). Since a relatively high proportion of farmers have capital gains income, about 4,100 benefit under the 1985 rules; the other 1,000 lose due to the surtax. Under the 1990 rules, only 1,900 farmers benefit; basically, only those selling their farms have sufficient capital gains to offset the disadvantages flowing from the tax increases which take effect after 1985.

IV. THE EFFECT OF THE BUDGET PROPOSALS ON MANITOBA FAMILIES

The discussion in the previous section focussed exclusively on the proposed changes to the personal income tax system. For families with children, the Budget also proposed a number of changes to the child benefit system:

a) Family allowances are to be partially de-indexed beginning in 1986.

b) Beginning in 1986, child tax credits are increased arbitrarily according to a schedule set out in the May 23, 1985 Budget.

This schedule will result in child tax credit increases which are higher-than-otherwise in the first years and lower-than-otherwise by 1990. (After the 1988 taxation year, the child tax credit will be subject to partial indexing.)

c) The net family income threshold at which the child tax credit is reduced will be lowered from $26,330 to $23,500 for 1986. The threshold will be subject to partial de-indexing in subsequent years.

d) The exemption for children under age 18 will be reduced gradually to the same level as the family allowance.

The proposed changes to the child support system are somewhat more difficult to simulate since projections of the status quo system are required before it is possible to decide whether the existing or the proposed system are more generous for any given year. For the purposes of the simulation an annual inflation rate of 4% is assumed. (A higher inflation rate would favour the old system in the comparison since the proposed child tax credit levels up to 1990 are pre-set at fixed levels.)

The changes proposed for the child benefit and personal income tax system are inter-related; changes in family allowances -- which are taxable -- will change tax liabilities, and changes in deductions and income definitions affect net family income and may alter child tax credit entitlements. The following table shows the after-tax effects of the proposed changes to the family allowance and child tax credit levels.

TABLE XII **IMPACT OF THE BUDGET PROPOSALS ON MANITOBA FAMILIES WITH CHILDREN (TOTAL AND AVERAGE CHANGE IN FAMILY ALLOWANCES AND CHILD TAX CREDITS)**

Income Group ($)	1986 Child Benefit Changes		1990 Child Benefit Changes	
	Aggregate Effect ($M)	Average Effect ($)	Aggregate Effect ($M)	Average Effect ($)
under 7,500	1.5	85	0.5	31
7,500-15,000	1.7	95	0.5	24
15,000-25,000	1.4	40	<2.4>	<64>
25,000-50,000	<1.6>	<28>	<9.8>	<173>
over 50,000	<0.2>	<18>	<0.9>	<103>
All Groups	2.9	21	<12.1>	<86>

(Figures in brackets indicate a reduction in benefits.)

The table above shows that -- after the interactions with the personal tax system have been accounted for -- Manitoba families would

receive about $2.9 million more in child benefits under the system proposed for 1986 and about $12.1 million less under the 1990 system. In other words, for 1986 the child benefit changes will partially alleviate the effects of the income tax increases (the net tax increase faced by Manitoba families declines from $9.8 million to $6.9 million) and under the 1990 system the child benefit changes will add to the tax increases proposed in the Budget (Manitobans' after-tax incomes decline by $85.1 million instead of $73.0 million). The following table shows the combined effect of the personal income tax and child benefit systems proposed for 1986 and 1990.

TABLE XIII IMPACT OF THE BUDGET PROPOSALS ON MANITOBA FAMILIES (COMBINED EFFECT OF CHILD BENEFIT AND TAX PROPOSALS)

Income Group ($)	Change in Average After-Tax Incomes: 1986 System ($)	Change in Average After-Tax Incomes: 1990 System ($)
under 7,500	76	2
7,500-15,000	14	<305>
15,000-25,000	<79>	<611>
25,000-50,000	<146>	<1,006>
over 50,000	290	92
All Groups	<51>	<604>

(Figures in brackets mean families are worse-off.)

The table supports the general observation that the Budget proposals -- as a package -- benefit low and high-income families at the expense of middle-income families. The table also suggests that the net benefit -- particularly to lower-income families -- will be phased out quite rapidly. The proportion of Manitoba families who are net beneficiaries declines from 27.4% under the 1986 package to 15.3% under the 1990 system.

V. CONCLUSION

The analysis of the impact of the May 23, 1985 federal Budget proposals suggests that only a very few -- almost exclusively high-income and/or wealthy -- Manitoba taxfilers will benefit from the Budget's personal income tax and income support measures. In aggregate, the proposals represent a significant, primarily federal, tax increase/expenditure reduction. If the income tax and child benefit system proposed for 1990 had been in place for the 1985 taxation year, the federal government's share of the tax increases/benefit decreases would have been about $140 million or about 72% of the total ($193.5 million) decrease in Manitobans' disposable incomes.

It is important to remember, however, that these tax increases and income support decreases will not be spread among all Manitoba citizens. Under the 1990 rules, the total cost to the 94% of Manitoba taxfilers who pay more and/or get less is $243.7 million. 93.8% of this total is absorbed by taxfilers reporting less than $50,000 income. In contrast, the total gain to the 6% of Manitoba taxfilers who benefit from the proposals is $50.4 million. Over 73% of the benefit accrues to about one-third of the Manitoba taxfilers who report incomes over $50,000. Only 3% of total gain accrues to families with incomes under $25,000.

The components of the May 23, 1985 Budget which were examined represent a very important shift in the pattern of taxation and family income support. The following table gives some indication of the size of the Budget effects -- under the 1990 rules -- relative to the existing income tax and income support system in Manitoba. In aggregate, the changes represent a 2.3% decrease in taxfilers' disposable incomes.

TABLE XIV **IMPACT OF THE BUDGET PROPOSALS ON ALL MANITOBA TAXFILERS (CLASSIFIED BY GAIN OR LOSS POSITION)**

Income Group ($)	Losers: Total Change ($M)	Change as % of Disposable Income* (%)	Gainers: Total Change ($M)	Change as % of Disposable Income* (%)
under 7,500	<7.9>	<2.3>	0.5	0.9
7,500-15,000	<46.4>	<2.7>	1.0	2.4
15,000-25,000	<70.6>	<2.6>	2.6	5.4
25,000-50,000	<103.4>	<3.0>	9.7	5.8
over 50,000	<15.4>	<2.8>	36.6	9.4
All Groups	<243.7>	<2.7>	50.3	3.8

* Defined as "total income" less federal and Manitoba income taxes plus Child Tax Credits.

(Figures in brackets indicate taxfilers are worse-off.)

As the table above indicates, the overall effect is a very significant redistribution of burdens and benefits with upper-income Manitobans gaining at the expense of low and middle-income Manitobans. Among the "losers", the impact on disposable incomes will be quite uniform. The effect on the "gainers" disposable incomes, however, shows a very strong tendency to increase with income. Although there will be regional variations, there is no apparent reason why the general pattern should not be representative of Canada as a whole.

The analysis does not include several other important features of the May 23, 1985 Budget (and related subsequent measures). The most important of these are the changes in federal sales and commodity taxes and the corporation income tax proposals. While these measures cannot be incorporated directly in the analysis, their effect is expected to augment the patterns outlined above.

HONOURABLE VICTOR SCHROEDER
MINISTER OF FINANCE
PROVINCE OF MANITOBA

NOTES FOR A STATEMENT ON TAXATION ISSUES

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF
FINANCE MINISTERS AND PROVINCIAL TREASURERS

HALIFAX, NOVA SCOTIA
September 26-27, 1985

I. INTRODUCTION: TAX REFORM

During the last several years, Manitoba has consistently pressed the point that a comprehensive review and reform of the Canadian tax -- and particularly the income tax -- system is long overdue. Several observations underline the urgency of moving forward decisively on this matter:

- A significant majority of Canadians no longer believe the tax system is fair. I might add that their scepticism -- even cynicism -- goes beyond Revenue Canada's collection practices, or some cases of high income individuals' escaping income taxation entirely. Many Canadians believe -- with good reason I might add -- that the Canadian tax system -- both in design and administration favours the wealthy at the expense of working people.

- We are faced with more than simply a "perceptional" problem. A paper recently distributed by the federal Finance Department showed that in 1983, over 85% of labour income was assessed for tax purpose while less than 45% of investment income entered the tax base. Ordinary working Canadians are paying more than their fair share and they know it.

- The income tax system has not generated the revenues required to finance essential public services. Programs for ordinary Canadians have been threatened and slashed and taxes which are not related to income have been steadily increased. As a result, lower and moderate income Canadians, both working and retired, have been confronted with:

  - an increasingly inequitable share of income taxes;

  - increasing reliance on taxes that are inherently less progressive than the personal income tax; and

  - cuts in important public services.

- The serious nature of the problem was underscored earlier this year when, despite an improving economic situation, Ottawa adjusted its estimates of the yield of personal income taxes down significantly, raising uncertainty about the ability of the income tax system to raise adequate revenues.

- More recently, federal analysis has confirmed the connection between declining income tax revenue productivity and the deficits facing governments throughout Canada. I quote:

"(The) drop in the rate of growth of personal income tax revenues has been a major concern and is one of the primary reasons underlying the rapid increase in the federal government's deficit over these two years (1983 and 1984)."

- Clearly, if senior governments do not act on tax reform, even greater pressure will be placed on public programs and services.

In our view, the tax package contained in the May federal Budget represents a significant step in the wrong direction. Certainly, it cannot be regarded as a reasonable approach towards meaningful tax reform.

II. CORPORATE INCOME TAX REFORM AND CORPORATE LOSS TRANSFERS

The May 23 federal Budget included a discussion paper which examined the effects of several major tax preferences and incentives on corporate income taxes in various sectors of the economy. Manitoba shares the concern that the myriad of special rules and preferences have not succeeded in furthering our country's economic objectives. Our Government also concurs -- for the most part -- with the federal government's objectives as set out in the discussion paper.

However, we are disturbed by the suggestion that the rationalization of the corporate tax base would **not** be used to **help protect vital public services** in Canada, **not** be used to **help reduce taxes on ordinary Canadians**, and **not** be used to **help reduce deficits**. Instead, the Budget suggests that any rationalization of the corporate tax base be accompanied by offsetting general federal corporate rate reductions with a view to ensuring that the overall effect of corporate tax changes is "revenue-neutral."

We are therefore deeply concerned that the proposals to permit the transfer of tax losses and unused deductions within corporate groups are viewed as separate, and apparently higher priority issues. Federal estimates suggest that these proposals will reduce federal revenues by $300 to $400 million annually. Will that cost be added to the deficit? Will it be added to the taxes of other Canadians? Or will it be used as an excuse to cut other programs or services?

The proposed system of loss and unused deduction transfers is of major concern in its own right.

- In our view the tax paying unit should be either the individual corporation or the corporate group. The present proposal to allow corporations to transfer unused losses and incentives at their option, basically gives corporations "the best of both worlds" from a tax minimization perspective. The proposal

simply provides too many opportunities for corporations to avoid paying taxes.

- The existing system of incentives, preferences, and deductions which gives rise to most of the so-called "losses" should be cleaned up before any consideration is given to facilitating transfers within corporate groups.

- The proposals to facilitate such transfers within corporate groups seem at odds with the new restrictions on income splitting among family members.

- Satisfactory mechanisms to offset the impact of loss transfers among provinces have yet to be developed.

III. MINIMUM PERSONAL INCOME TAX

Our Government continues to believe that a minimum tax should be seen only as a temporary stop-gap measure and not as a substitute for comprehensive tax reform. In that sense, there is at least an equal need for a minimum tax on the corporate side.

The minimum tax itself should apply on the broadest possible base. Specifically, it should endeavour to capture those elements of income which are presently escaping the tax base. Our tax system does not require a new surcharge on labour income.

In this regard we welcome the tax expenditure account which was recently released by the federal Finance Department. The account is an important first requirement in an intensive scrutiny of the Canadian tax structure. Our Government also welcomed the recommendation of the Macdonald Commission to establish a Federal-Provincial Tax Structure Committee which would review, evaluate and set out the basic features of the tax system within a regular 5-year cycle. I would be interested in hearing the federal government's thoughts on such a proposal.

IV. VALUE-ADDED TAXATION

A value-added tax for Canada carries a number of potentially attractive advantages over the present "system" of commodity taxation. However, there are a number of important questions and issues which must be addressed before implementing such a system could be considered.

- The income redistributional characteristics of any VAT proposal must be taken into account. Our primary concern is that lower and middle income Canadians not be faced with higher-uncompensated-tax burdens.

- The regional redistribution of commodity tax burdens must be closely examined. Industries and consumers in relatively poorer provinces should not be expected to carry a larger share of the total tax burden. Of course, there may well be fairly simple mechanisms by which any regional inequities created by moving to a VAT could be neutralized.

I should also add that while our Government favours the rationalization of commodity or sales taxation in Canada, we do not believe a VAT -- with or without provincial participation -- should be regarded as the major source of new revenue. In other words value-added taxation cannot and should not be viewed as a substitute for income tax reform.

V. CONCLUSION

Essentially, Manitoba's paramount concern is that the discussion of taxation policy should not become mired in myopic debates of narrowly defined issues. Our collective goal should be to move towards an overall tax structure which Canadians in general will recognize as fair and equitable and capable of raising sufficient revenue to sustain important public services.

TAX REFORM

EXCERPTS FROM AN ADDRESS
BY THE HONOURABLE HOWARD PAWLEY
TO THE 1985 PREMIERS' CONFERENCE
AUGUST 20-22, 1985
ST. JOHN'S, NEWFOUNDLAND

At last year's Premiers' Conference in Charlottetown and again at the First Ministers' Conference in Regina, Manitoba stood alone in raising the tax reform issue. I am pleased to note that since then Saskatchewan has joined us in pushing for national tax reform and, at Grande Prairie in May, all four Western Provinces endorsed a communique calling for national tax reform.

The case for reform is strong. It arises from the myriad of incentives, preferential provisions and loopholes now contained in our tax system. The magnitude of the abuses is such that numerous wealthy Canadians and profitable corporations are able to avoid paying any taxes, and growing numbers of Canadians believe the system is unfair.

In 1962, the then Prime Minister, the Right Hon. John Diefenbaker, established a Royal Commission, chaired by Mr. Kenneth Carter to study Canada's system of taxation. The 1966 Report of the Commission described the objectives of a nation's tax system:

> "The first and most essential purpose of taxation is to share the burden of the state fairly among all individuals and families. Unless the allocation of the burden is generally accepted as fair, the social and political fabric of a country is weakened and can be destroyed."

It has become increasingly apparent that, by these standards, Canada's income tax system is failing miserably.

1) Income taxes have become increasingly unfair and inequitable. Our Government has always endorsed the position of the Carter Commission that taxes should reflect ability-to-pay. As the Commission expressed it:

> "All resident individuals and families should pay taxes on a base that measures the value of the annual net gain or loss in the unit's power, whether exercised or not, to consume goods and services. Such a base would ignore the form of the gain or what was done to obtain the gain. We call this the comprehensive tax base."

Finance has suggested that any rationalization of the corporate tax base be accompanied by offsetting general federal corporate rate reductions with a view to ensuring that the overall effect of changes is "revenue-neutral."

Our Government does not believe that suggestion to be appropriate or fair, particularly at a time when the federal government, on the basis of concern over its own fiscal flexibility, proposed cuts in Old Age Pensions, cuts in social and economic programming, and cuts in its support for health, education and equalization throughout the country.

I ask all Premiers to join in urging the federal government to undertake a broadly based, intensive, National Tax Reform Conference. Such a Conference, which should include not only provincial governments, but also Canadians from all walks of life, would be the first step towards a truly meaningful consultation process.

The costs of allowing tax policy to be formulated in the bowels of federal Finance, accessible only to corporate tax planners, are obvious. Clearly, the time has come to open this important function of government to all Canadians.

DOCUMENT: 800-21/ 053

ANNUAL CONFERENCE

OF

FIRST MINISTERS

NOTES FOR A STATEMENT ON FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL ARRANGEMENTS

HONOURABLE HOWARD PAWLEY

PREMIER OF MANITOBA

Halifax
November 28-29, 1985

INTRODUCTION -- OUTLINE OF ISSUES

PRIME MINISTER:

YOU AND YOUR GOVERNMENT HAVE CONSISTENTLY EMPHASIZED THE NEED FOR FEDERAL-PROVINCIAL COOPERATION IN RELATION TO THE HOST OF ISSUES OF MUTUAL CONCERN TO OUR SEVERAL GOVERNMENTS AND TO ALL CANADIANS.

WE WELCOME THESE AFFIRMATIONS OF THE IMPORTANCE OF RENEWED COOPERATIVE FEDERALISM. NOWHERE WILL THAT COMMITMENT BE MORE APPROPRIATE OR MORE TESTED THAN IN OUR DISCUSSIONS OF SUPPORT FOR HEALTH AND HIGHER EDUCATION AND EQUALIZATION, AND FAIR TAXATION. THESE ISSUES PROFOUNDLY AFFECT ALL CANADIANS AND ALL GOVERNMENTS.

OUR EXPERIENCE IN MANITOBA IS WORTHWHILE EXAMINING IN THAT REGARD. FROM 1977 TO 1981, MANITOBA HAD A PROVINCIAL GOVERNMENT COMMITTED TO THE VIEW THAT SMALLER GOVERNMENT WITH LESS PUBLIC SERVICES WAS WHAT OUR PROVINCE NEEDED. THAT ADMINISTRATION HAD THE VIEW THAT IF IT PULLED BACK, THE PRIVATE SECTOR WOULD BECOME MORE ACTIVE, ENERGIZE THE ECONOMY AND ASSURE UNPARALLELLED PROGRESS.

THE RESULTS WERE DISASTEROUS. MANITOBA WAS AT OR NEAR THE BOTTOM ON VIRTUALLY ALL MAJOR ECONOMIC INDICATORS -- EMPLOYMENT, INVESTMENT, HOUSING STARTS, RETAIL SALES, PERSONAL INCOME, ETC. OUR QUALITY OF LIFE SUFFERED AS PUBLIC SERVICES WERE PERMITTED TO DETERIORATE. AND, MANY OF OUR YOUNG PEOPLE WERE LEFT WITH NO OPTION BUT TO LEAVE HOME IN SEARCH OF OPPORTUNITIES ELSEWHERE.

SINCE OUR ELECTION IN LATE 1981, OUR NEW DEMOCRATIC GOVERNMENT IN MANITOBA HAS WORKED WITH PEOPLE AND BUSINESSES TO REBUILD OUR ECONOMY AND TO REBUILD PUBLIC SERVICES. THERE IS, I AM HAPPY TO REPORT, AMPLE EVIDENCE TO SHOW THAT THESE COOPERATIVE EFFORTS ARE SUCCEEDING.

OUR PROVINCE HAS THE BEST INVESTMENT RECORD IN THE COUNTRY OVER THE PAST THREE YEARS. WE HAVE ONE OF THE BEST JOB CREATION RECORDS IN THE COUNTRY, AND OUR PEOPLE ARE COMING BACK HOME.

THE MANITOBA EXPERIENCE HAS CLEARLY SHOWN THAT THERE IS NO CONFLICT BETWEEN SOCIAL DEVELOPMENT AND ECONOMIC DEVELOPMENT. THEY MUST GO HAND IN HAND. INDEED, REDUCED COMMITMENTS TO SOCIAL DEVELOPMENT DO NOT ENHANCE BUT RATHER DETRACT FROM ECONOMIC DEVELOPMENT.

THAT IS WHY OUR DISCUSSIONS UNDER THIS AGENDA ITEM ARE SO IMPORTANT.

COMMITMENTS TO FAIR TAXATION AND FAIR SUPPORT FOR VITAL SERVICES THROUGHOUT THE COUNTRY ARE CRUCIAL TO OUR NATION'S FUTURE DEVELOPMENT, SOCIAL AS WELL AS ECONOMIC.

THE FINANCING OF HEALTH AND POST-SECONDARY EDUCATION

BACKGROUND -- INCREASING NEEDS

CANADIANS ARE JUSTIFIABLY PROUD OF OUR HEALTH CARE SYSTEM. PROVIDED LARGELY AS A PUBLIC SERVICE, IT

IS UNIVERSALLY AVAILABLE AND OF THE HIGHEST QUALITY. MOREOVER, IT IS AN EFFICIENT SYSTEM PROVIDING THESE HIGH QUALITY SERVICES AT REASONABLE COSTS.

IN 1966, WHEN MEDICARE BEGAN, CANADA AND THE UNITED STATES BOTH ALLOCATED ABOUT 6% OF THEIR GNP TO HEALTH CARE. BY 1981, THE U.S. COST HAS RISEN TO 10% OF GNP WHILE THE CANADIAN FIGURE WAS A MUCH MORE MODEST 8%. WE PROVIDE BETTER SERVICE TO PROPORTIONATELY MORE PEOPLE AND WE DO IT MORE EFFICIENTLY.

BUT, AS OUR HEALTH MINISTERS ARE PAINFULLY AWARE, THERE ARE GROWING DEMANDS FOR QUALITY HEALTH CARE AND NEW STRAINS WILL BE PLACED ON THE SYSTEM OVER THE NEXT DECADE AND BEYOND. AN AGING POPULATION WITH GREATER HEALTH CARE NEEDS, NEW HEALTH CARE TECHNOLOGIES, ENVIRONMENTAL FACTORS AND OTHER IMPACTS WILL AFFECT HEALTH COSTS.

CITING SIMILAR FACTORS, THE CONFERENCE BOARD RECENTLY ESTIMATED THAT BY 1990 FULLY 12% OF GNP IN THE UNITED STATES WOULD BE DEVOTED TO HEALTH CARE -- AN INCREASE OF 2 PERCENTAGE POINTS OVER THE DECADE OF THE 1980'S.

IN SHORT, ALL THE EVIDENCE CONFIRMS THAT MEETING THE HEALTH CARE REQUIREMENTS OF CANADIANS WILL REQUIRE A LARGER SHARE OF OUR GNP.

CLEARLY, THE CURRENT ARRANGEMENT, WHICH VIRTUALLY FREEZES FEDERAL SUPPORT IN RELATION TO GNP, IS INADEQUATE TO MEET THESE NEEDS.

POST-SECONDARY EDUCATION REQUIREMENTS ARE ALSO INCREASING. WE ARE FACING NEW AND INCREASING DEMANDS FOR IMPROVED EDUCATION AND INCREASED SKILLS FOR OUR SONS AND DAUGHTERS WHO WANT TO COMPETE IN AN INCREASINGLY COMPLEX WORLD. WE ARE ALSO FACING MORE DEMANDS FOR RETRAINING AND NEW SKILLS FOR ADULTS. WE BELIEVE HIGHER EDUCATION IS ONE OF OUR BEST INVESTMENTS FOR THE FUTURE.

FUTURE FINANCING REQUIREMENTS FOR HEALTH AND POST-SECONDARY EDUCATION

WHAT WILL IT TAKE TO MAINTAIN MEDICARE IN THE FACE OF GROWING HEALTH NEEDS AND TO MEET THE CHALLENGES IN POST-SECONDARY EDUCATION?

A FEDERAL COMMITMENT TO PAY AT LEAST 50% OF PROGRAM COSTS WAS CRUCIAL TO THE BUILDING OF OUR EXCELLENT HEALTH CARE AND HIGHER EDUCATION PROGRAMS, AND WE BELIEVE IT IS CRUCIAL TO THEIR FUTURE.

PRIME MINISTER, I AM PLEASED TO NOTE THAT YOU COMMENTED ON THE IMPORTANCE OF AN EQUAL FEDERAL SHARE ON A NUMBER OF OCCASIONS. YOU ALSO COMMENTED ON SOME OF THE PROBLEMS WITH OUR HEALTH CARE SYSTEM:

> "THE PROBLEM HAS ARISEN BECAUSE OF A UNILATERAL AND ARBITRARY CUTBACK BY THE FEDERAL GOVERNMENT TO THE PROVINCES WHO ARE CHARGED WITH FOOTING THE BILL."

YOUR DIAGNOSIS OF THE PROBLEM WITH MEDICARE WAS AND REMAINS ACCURATE. FEDERAL SUPPORT FOR HEALTH AND HIGHER EDUCATION HAS NOT MATCHED PROGRAM REQUIREMENTS IN THE LAST SEVERAL YEARS. THE FEDERAL SHARE HAS FALLEN FROM 50% OF TOTAL HEALTH AND POST-SECONDARY SPENDING IN 1979/80 TO 43% IN 1984/85, SOME $2.4 BILLION SHORT OF AN EQUAL FEDERAL SHARE.

FOR THE FUTURE, IF WE MATCH THE UNITED STATES PROJECTIONS, RESOURCES DEVOTED TO HEALTH AND HIGHER EDUCATION WILL HAVE TO INCREASE ABOUT 2% FASTER THAN GNP. THE BILL NATIONWIDE FOR HEALTH AND POST-SECONDARY EDUCATION WOULD RISE TO ABOUT $56 BILLION BY 1990/91 FROM $34 BILLION IN 1984/85.

IN SUCH CIRCUMSTANCES, A $2 BILLION CUT IN FEDERAL SUPPORT WOULD RESULT IN A $8.7 BILLION SHORTFALL IN THE FEDERAL SHARE (FROM 50/50) BY 1990. THE FEDERAL SHARE WOULD CONTINUE TO DROP FROM 43% IN 1984/85 TO UNDER 35% BY 1990/91.

THE FEDERAL FINANCE OBJECTIVE TO REDUCE FEDERAL PROGRAM EXPENDITURES TO A SMALLER PROPORTION OF GNP BY 1990 THAN AT ANY TIME SINCE 1961 WOULD SERIOUSLY THREATEN THESE AND OTHER VITAL PROGRAMS. IN 1961, THERE WAS NO MEDICARE SYSTEM, THERE WAS A MUCH SMALLER AND LESS UTILIZED HIGHER EDUCATION SYSTEM AND FEWER PUBLIC SERVICES.

TO CUT SUPPORT FOR HEALTH AND EDUCATION (PROPORTIONATELY WITH OTHER FEDERAL PROGRAMS) TO A SMALLER SHARE OF OUR GNP BY 1990, DESPITE NEEDS INCREASING FASTER THAN THE ECONOMY, WOULD PLACE THE FUTURE OF THESE IMPORTANT SERVICES NEEDLESSLY AT RISK.

MEDICARE OR PRIVATE CARE?

WE HAVE A CHOICE CONCERNING THE FUTURE DEVELOPMENT OF HEALTH CARE IN CANADA. BY PLAN OR BY INACTION WE CAN MOVE AWAY FROM A UNIVERSAL MEDICARE SYSTEM TO A TWO-TIER SYSTEM -- A PUBLIC SYSTEM SO UNDERFUNDED THAT IT CAN MEET ONLY SOME OF THE HEALTH CARE NEEDS OF CANADIANS, AND A SECOND PRIVATE SYSTEM RESPONSIVE ONLY TO THE ADDITIONAL NEEDS OF THOSE WHO CAN AFFORD TO PAY.

IN CANADA, WE NEED NOT AND MUST NOT ALLOW THAT TO HAPPEN. WE MUST NOT RETURN TO THE KIND OF HEALTH CARE WHICH CHARACTERIZED PRE-MEDICARE DAYS IN CANADA, WHICH OFTEN LED TO FINANCIAL HARDSHIP FOR THE ENTIRE FAMILY OF THOSE WHO BECAME SERIOUSLY ILL AND WHICH LED MANY CANADIANS TO FOREGO VISITS TO DOCTORS AND MEDICAL TREATMENT BECAUSE THEY COULDN'T AFFORD THE FEES.

IN THE FACE OF A DECLINING FEDERAL SHARE, I BELIEVE PROVINCES WOULD CONTINUE TO ATTEMPT TO CARRY THE EXTRA BURDEN EITHER THROUGH INCREASED TAXES OR THROUGH DEFICITS. HOWEVER, THE POORER PROVINCES WOULD SOON FIND THAT THE REQUIRED TAX LEVELS WERE UNDERCUTTING THEIR COMPETITIVE POSITIONS IN RELATION TO RICHER PROVINCES. THERE WOULD BE IRRESISTIBLE PRESSURE TO LOWER PROGRAM STANDARDS, COMPREHENSIVENESS AND ACCESSIBILITY. UNIVERSAL AND COMPREHENSIVE MEDICARE WOULD BE THREATENED.

PRIME MINISTER, ORDINARY CANADIANS HAVE BEEN ENCOURAGED BY YOUR PROMISE TO PRESERVE SOCIAL PROGRAMS, INCLUDING MEDICARE AS PART OF THE "SACRED TRUST". THEY

HAVE BEEN ENCOURAGED BY YOUR EARLY RECOGNITION THAT THE FORMER FEDERAL GOVERNMENT HAD "RENEGED" ON ITS COMMITMENTS TO THE FUNDING OF HEALTH AND POST-SECONDARY EDUCATION. AND, THEY HAVE BEEN ENCOURAGED BY YOUR PROMISE TO RETURN TO THE "FOUNDING PRINCIPLE" OF 50/50 COST-SHARING.

THAT IS WHAT WE BELIEVE IS REQUIRED TO SECURE THE FUTURE OF THESE SERVICES.

AS YOU'VE NOTED IN THE PAST, TO ENSURE UNIVERSAL ACCESS TO MEDICARE:

> "THE ANSWER IS CLEARLY, IN THE CIRCUMSTANCES, MORE MONEY TO MAINTAIN THE SERVICES. AND IT'S A QUESTION OF WHERE YOUR PRIORITIES ARE."

OVER THE COMING YEAR, WE SHOULD DIRECT OUR MINISTERS -- OF HEALTH AND HIGHER EDUCATION AS WELL AS FINANCE -- TO CONSIDER THE OPTIONS AND CONSEQUENCES OF VARIOUS PROPOSALS FOR FUNDING HEALTH AND POST-SECONDARY EDUCATION PROGRAMS IN THE FUTURE. WE MUST ASSESS THE NEEDS AND REQUIREMENTS COLLECTIVELY. THEN, WE MUST WORK TOGETHER TO ENSURE THOSE NEEDS ARE MET. DURING THAT YEAR, THE CURRENT FIVE-YEAR ARRANGEMENT FOR FINANCING HEALTH AND HIGHER EDUCATION MUST BE KEPT IN PLACE WITH NO FURTHER CUTS. WE NEED GENUINE CONSULTATION AND NEGOTIATION -- NOT PRECIPITOUS, UNILATERAL ACTION.

EQUALIZATION

EQUALIZATION HAS OFTEN BEEN DESCRIBED AS THE "GLUE" THAT HOLDS OUR COUNTRY TOGETHER. ITS PURPOSE, AS DEFINED IN OUR CONSTITUTION, IS TO ENSURE:

> "THAT PROVINCIAL GOVERNMENTS HAVE SUFFICIENT REVENUES TO PROVIDE REASONABLY COMPARABLE PUBLIC SERVICES AT REASONABLY COMPARABLE LEVELS OF TAXATION."

THUS, EQUALIZATION HAS A DIRECT AND IMPORTANT IMPACT ON THE LIVES OF CANADIANS IN ALL PROVINCES, ON THE SERVICES THEY RECEIVE, INCLUDING THE PROVINCIAL RESPONSIBILITY FOR HEALTH AND EDUCATION, ON THE TAXES THEY PAY, AND ON THEIR OPPORTUNITIES FOR SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT.

MANITOBA'S EXPERIENCE WITH THE 1982 EQUALIZATION FORMULA IMPOSED BY THE FEDERAL GOVERNMENT IS WELL KNOWN. INDEPENDENT OBSERVERS, SUCH AS THOMAS COURCHENE, FORMER FEDERAL FINANCE DEPUTY MICKEY COHEN AND THE MACDONALD ROYAL COMMISSION, HAVE CONCLUDED MANITOBA WAS "HARDEST HIT".

OUR GOVERNMENT, AS I AM SURE WAS THE CASE FOR OTHER PROVINCES, APPRECIATED THE FEDERAL ACTION EARLIER THIS YEAR TO REDRESS AT LEAST PARTIALLY THE UNFAIR RESULTS OF THE FORMULA. BUT, FURTHER ACTION IS REQUIRED.

THE MAIN PROBLEM WITH THE CURRENT SYSTEM IS THE USE OF A FIVE-PROVINCE SO-CALLED "REPRESENTATIVE

AVERAGE" STANDARD. USE OF THAT STANDARD MEANS RECIPIENT PROVINCES ARE LEFT SOME $1,000 PER FAMILY (OF FOUR) SHORT OF THE ALL-PROVINCE NATIONAL AVERAGE STANDARD. ATTEMPTING TO PROVIDE REASONABLY COMPARABLE PUBLIC SERVICES AT REASONABLY COMPARABLE TAX RATES IS QUITE A FORMIDABLE TASK WITH SUCH A LARGE SHORTFALL.

IN OUR VIEW, TWO PRINCIPLES SHOULD GUIDE THE REVIEW OF EQUALIZATION CURRENTLY UNDERWAY BY OUR FINANCE MINISTERS.

- EQUALIZATION SHOULD BE CALCULATED IN RELATION TO A NATIONAL AVERAGE STANDARD.

- THERE SHOULD BE NO CUTS IN A PROVINCE'S EQUALIZATION SUPPORT UNLESS ITS ENTITLEMENT UNDER THE CHOSEN FORMULA IS DECREASING.

AN ADEQUATE AND STABLE EQUALIZATION PROGRAM, REFLECTIVE OF THE SPIRIT OF THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT ON EQUALIZATION AND REGIONAL EQUALITY, IS NECESSARY FOR THE HEALTH OF CANADA AND ITS REGIONS.

TAX REFORM

PRIME MINISTER, A GROWING NUMBER OF CANADIANS ARE BECOMING MORE CYNICAL TOWARDS GOVERNMENT ACTIVITY GENERALLY AND TOWARDS THE TAX SYSTEM SPECIFICALLY. THE PRESENT CANADIAN TAX SYSTEM MUST BEAR A LARGE SHARE OF THE BLAME.

ORDINARY WORKING AND MIDDLE-INCOME CANADIANS ARE PAYING MORE THAN THEIR FAIR SHARE IN TAXES.

BANKS, OIL COMPANIES AND WEALTHY CANADIANS, ON THE OTHER HAND, RECEIVE EVER MORE IN TAX BREAKS (BOTH LEGISLATED AND INFORMALLY), IN BAIL-OUTS, IN SUBSIDIES, AND IN GRANTS AND INCENTIVES.

MOREOVER, THE MOST FREQUENT RESPONSE TO CONCERN OVER DEFICITS -- WHICH INCLUDE THE COSTS OF THESE PREFERENCES FOR THE WEALTHY -- IS PROGRAM OR SERVICE CUTS THAT ARE HARMFUL TO LARGE GROUPS OF CANADIANS. NOW, THERE IS ALSO A REAL DANGER THAT EMERGING CHALLENGES AND RESPONSIBILITIES, PARTICULARLY IN HEALTH CARE, EDUCATION AND YOUTH EMPLOYMENT, WILL NOT RECEIVE THE REQUIRED COMMITMENT AND ATTENTION.

THE AUDITOR GENERAL HAS ESTIMATED THAT TAX EXPENDITURES MADE BY THE FEDERAL GOVERNMENT ARE DELIVERING BETWEEN $35 AND $50 BILLION IN PREFERENCES, EXEMPTIONS AND INCENTIVES ANNUALLY. THOSE ARE LARGE SUMS IN RELATION TO THE FEDERAL DEFICIT. IT SHOULD NOT BE SURPRISING THAT TAX AVOIDANCE HAS BEEN CALLED A MAJOR GROWTH INDUSTRY, PARTICULARLY FOR LARGE CORPORATIONS AND THE WEALTHY.

AT A TIME WHEN PARLIAMENT IS CONSIDERING LEGISLATION TO CUT FAMILY BENEFITS AND THE NIELSEN TASK FORCE IS CONDUCTING INTENSIVE REASSESSMENTS OF PUBLIC PROGRAMS, SURELY THAT "HIDDEN" BUDGET OF UP TO $50 BILLION SHOULD BE SUBJECTED TO EQUALLY SERIOUS REVIEW AND SCRUTINY. MINIMUM TAX PROVISIONS, WHICH DEAL WITH A FEW HUNDRED MILLION OF THE $50 BILLION, ARE AT BEST INTERIM MEASURES PENDING COMPREHENSIVE TAX REFORM. MANITOBA WAS THE ONLY GOVERNMENT TO RAISE TAX REFORM AS AN ISSUE LAST FEBRUARY. HOPEFULLY, THE IDEA WILL HAVE BROADER SUPPORT AT THIS CONFERENCE.

UNFORTUNATELY, THE INCOME TAX MEASURES INTRODUCED IN THE LAST FEDERAL BUDGET WERE A MAJOR STEP IN THE WRONG DIRECTION. THEY INCREASED TAXES FOR THE VAST MAJORITY OF MANITOBANS -- AND CANADIANS. BUT, THE $500,000 CAPITAL GAINS EXEMPTION AND $15,500 RRSP CONTRIBUTION LIMITS PROVIDE MUCH LARGER TAX BENEFITS FOR A VERY SMALL, VERY WEALTHY GROUP OF TAXFILERS.

WAS THERE ANY CONSIDERATION OF THE COSTS OF THESE MEASURES ON A LIST OF PRIORITIES ALONGSIDE HEALTH PROGRAM NEEDS FOR EXAMPLE?

RECENT REPORTS SUGGEST THAT DRAFTING THE LEGISLATION FOR THE CAPITAL GAINS TAX EXEMPTION IS PROVING EXTRAORDINARILY COMPLEX, AND THAT PREVENTING SIGNIFICANT ABUSES WILL BE EXTREMELY DIFFICULT, IF NOT IMPOSSIBLE. I EARNESTLY HOPE ITS COSTS WILL NOT EXCEED INITIAL ESTIMATES SIGNIFICANTLY AS WAS THE CASE FOR THE SCIENTIFIC RESEARCH TAX CREDIT. IF, AS MANY COMMENTATORS ARE SUGGESTING, THE MEASURE PROVES TO BE MUCH MORE EXPENSIVE THAN ANTICIPATED AND LARGELY INEFFECTIVE IN LEVERAGING NEW, PRODUCTIVE INVESTMENT, WILL IT BE TERMINATED?

WE SHARE THE FEDERAL DESIRE FOR BETTER ECONOMIC PERFORMANCE AND EFFICIENCY. WE DO NOT BELIEVE, HOWEVER, THAT THESE OBJECTIVES CAN BE ACHIEVED THROUGH MORE INEQUITY; THROUGH MORE CARROTS FOR THE RICH AND HIGHER TAXES FOR THE POOR.

IN OUR VIEW, A FAIR TAX SYSTEM WOULD BE A POSITIVE FORCE IN OUR ECONOMIC DEVELOPMENT. IT WOULD HELP IMPROVE CONFIDENCE, SECURITY AND A SENSE THAT ALL CANADIANS ARE PULLING TOGETHER. IT WOULD HELP RESTORE

FISCAL FLEXIBILITY. AND, IT WOULD HELP SECURE FOR FUTURE CANADIANS VITAL PUBLIC SERVICES, INCLUDING HEALTH CARE.

IN 1966, THE REPORT OF THE ROYAL COMMISSION ON TAXATION, ESTABLISHED BY THE RIGHT HONOURABLE JOHN GEORGE DIEFENBAKER, WAS PRESENTED. I WOULD LIKE TO QUOTE THE COMMISSION'S CONCLUSION ON THE PURPOSE OF THE TAX SYSTEM.

> "THE FIRST AND MOST ESSENTIAL PURPOSE OF TAXATION IS TO SHARE THE BURDEN OF THE STATE FAIRLY AMONG ALL INDIVIDUALS AND FAMILIES. UNLESS THE ALLOCATION OF THE BURDEN IS GENERALLY ACCEPTED AS FAIR, THE SOCIAL AND POLITICAL FABRIC OF A COUNTRY IS WEAKENED AND CAN BE DESTROYED."

OUR GOVERNMENT BELIEVES THIS ASSESSMENT TO BE AS TRUE NOW AS IT WAS 20 YEARS AGO. A COMMITMENT TO FAIRNESS -- BOTH IN TAXATION AND SPENDING -- WILL GO MUCH FARTHER IN ASSURING ECONOMIC VITALITY THAN MORE TAX GIMMICKS FOR HIGH-INCOME INDIVIDUALS AND LARGE CORPORATIONS.

PROVINCE OF MANITOBA

BACKGROUND TABLES ON PROPOSED FEDERAL CUTS IN HEALTH AND HIGHER EDUCATION FINANCING

CONTENTS

Table 1

FEDERAL SHARE OF HEALTH AND POST-SECONDARY EDUCATION FINANCING
($ Million)

	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85*
Federal Contributions for Health and Post-Secondary Education:								
Cash Plus Tax	7,273	8,207	9,257	10,430	11,743	12,363	13,532	14,572
Cash Only	3,985	4,485	5,002	5,458	6,095	6,433	7,527	8,209
Provincial-Local Government Health and Institutional Post-Secondary Education Spending**	14,943	16,533	18,542	21,335	25,139	29,026	31,744	33,855
Federal Share (Per Cent):								
Cash Plus Tax	48.7	49.6	49.9	48.9	46.7	42.6	42.6	43.0
Cash Only	26.7	27.1	27.0	25.6	24.2	22.2	23.7	24.2

*Reflects Canada Health Act penalties.
**Operating and capital expenditure.

NOTE: FEDERAL SHARE HAS DECLINED FROM ABOUT 50% IN 1979/80 TO 43% IN 1984/85

Table 2

PROJECTION OF HEALTH AND POST-SECONDARY EDUCATION EXPENDITURES

	1984/85	1990/91*
Provincial-Local Government Health and Institutional Post-Secondary Education Spending	$33.9 billion	$56.1 billion

*Assumes GNP growth of 7.6% in 1985/86 and an average of 6.6% thereafter and Expenditure growth of GNP plus 2%. (Based on Conference Board report suggesting health costs in United States will rise from 10% of G.N.P. in 1980 to 12% in 1990 ie growth in economy + 2% annually.)

Table 3

FEDERAL SHARE OF HEALTH AND POST-SECONDARY EDUCATION FINANCING ASSUMING $2 BILLION CUT FROM CURRENT ARRANGEMENTS

	1984/85	1990/91 (current formula)	1990/91 (with cut)
Expenditure	$33.9 billion	$56.1 billion	$56.1 billion
Federal Contribution (Cash plus Tax)	$14.6 billion	$21.3 billion*	$19.3 billion*
Federal Share	43%	38%	34.4%

*Federal Department of Finance (June, 1985) projection of EPF under current arrangements, including cash, tax and associated equalization totalled $21.3 billion before the proposed $2 billion cut.

IMPACT ON PROVINCES OF BUDGET CHANGES THROUGH THE PERSONAL INCOME TAX

Provincial Revenues	1985	1986	1987	1988	1989	1990
			($ million)			
PIT						
Modified Indexation	–	+245	+542	+880	+1,208	+1,709
Capital Gains	-223	-285	-346	-398	-489	-530
Pension Plan Limits	–	-31	-47	-63	-81	-101
Child Benefits	–	-4	+68	+110	+153	+147
Old Age Security	–	-9	-19	-30	-42	-55
Housing Loans Exemption	-2	-4	-8	-12	-16	-20
Disability Deduction	–	-16	-18	-18	-20	-22
RHOSP	+31	+41	+43	+45	+47	+49
Subtotal	-194	-63	+215	+514	+760	+1,177
Established Programs Financing(1)	-82	-8	-160	-315	-469	-647
Equalization(2)	-37	-41	-51	-57	-67	-61
Total	-149	-112	+4	+142	+224	+469

Note: The PIT amounts are taxation year impacts and the EPF and equalization amounts are fiscal year impacts.

(1) Amounts include the impact on cash payments to Quebec under the contracting-out arrangements.

(2) This is the impact of the above federal personal income tax measures only. Other factors which have not yet been taken into account, including all the changes resulting from provincial budgetary measures this spring, will also affect equalization payments. The next estimate of equalization for 1985-86, which will incorporate all available information, will be made in August.

SOURCE: FEDERAL DEPARTMENT OF FINANCE

May 23, 1985

IMPACT OF BUDGET CHANGES ON BFT
($ million)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Modified Indexation	0	+670	+1,480	+2,405	+3,300	+4,670
Capital Gains	-575	-735	-890	-1,025	-1,260	-1,365
Pension Plan Limits	0	-85	-126	-170	-220	-275
Child Benefits	0	-11	+189	+306	+426	+410
Old Age Security	0	-15	-33	-52	-74	-97
Housing Loans Exemption	-5	-10	-21	-32	-42	-53
Disability Deduction	0	-42	-47	-47	-53	-58
RHOSP	+85	+110	+115	+121	+126	+131
Total	-495	-118	+667	+1,506	+2,203	+3,363

SOURCE: FEDERAL DEPARTMENT OF FINANCE

May 23, 1985

DOCUMENT : 800-21/053

Traduction du Secrétariat

CONFÉRENCE ANNUELLE

DES

PREMIERS MINISTRES

NOTES POUR LA DÉCLARATION SUR LES ACCORDS FISCAUX FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX

DE

L'HONORABLE HOWARD PAWLEY

PREMIER MINISTRE DU MANITOBA

Halifax

Les 28 et 29 novembre 1985

INTRODUCTION : APERÇU DE LA QUESTION

MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE :

VOUS ET VOTRE GOUVERNEMENT AVEZ TOUJOURS ACCORDÉ BEAUCOUP D'IMPORTANCE À LA COLLABORATION FÉDÉRALE-PROVINCIALE POUR L'ÉTUDE DE LA MULTITUDE DE PROBLÈMES QUI PRÉOCCUPENT NOS GOUVERNEMENTS ET TOUS LES CANADIENS.

NOUS NOUS RÉJOUISSONS DE CES TÉMOIGNAGES DE L'IMPORTANCE QUE VOUS ACCORDEZ AU RENOUVEAU DU FÉDÉRALISME COOPÉRATIF. IL VA SANS DIRE QUE CET ENGAGEMENT SE MANIFESTERA LE PLUS ET QU'IL SERA LE PLUS MIS À L'ÉPREUVE AU COURS DE NOS ÉCHANGES SUR L'IMPORTANCE À ACCORDER À LA SANTÉ, À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, À LA PÉRÉQUATION ET À L'ÉQUITÉ DES CHARGES FISCALES. CES QUESTIONS TOUCHENT PROFONDÉMENT TOUS LES CANADIENS ET TOUS LES GOUVERNEMENTS.

À CE CHAPITRE, IL VAUT LA PEINE DE S'ARRÊTER À L'EXPÉRIENCE DU MANITOBA. DE 1977 À 1981, LE GOUVERNEMENT DU MANITOBA CROYAIT QUE LA PROVINCE AVAIT BESOIN D'UN GOUVERNEMENT MOINS INTERVENTIONNISTE ET D'UNE DIMINUTION DES SERVICES PUBLICS. IL ÉTAIT D'AVIS QU'EN EFFECTUANT UN RECUL, IL PERMETTRAIT AU SECTEUR PRIVÉ DE DEVENIR PLUS ACTIF, DE DYNAMISER L'ÉCONOMIE ET D'ASSURER DES PROGRÈS SANS PRÉCÉDENT.

LES RÉSULTATS ONT ÉTÉ DÉSASTREUX. PRESQUE TOUS LES GRANDS INDICATEURS ÉCONOMIQUES, L'EMPLOI, L'INVESTISSEMENT, LES MISES EN CHANTIER, LES VENTES AU DÉTAIL, LE REVENU PERSONNEL ET AINSI DE SUITE ONT ALORS PRATIQUEMENT ATTEINT UN CREUX AU MANITOBA. LA QUALITÉ DE LA VIE A SOUFFERT DE LA DÉTÉRIORATION DES SERVICES PUBLICS, SANS COMPTER QUE BON NOMBRE DE NOS JEUNES GENS N'AVAIENT D'AUTRE CHOIX QUE DE QUITTER LEUR PROVINCE POUR ALLER VERS DES CIEUX PLUS CLÉMENTS.

DEPUIS NOTRE ÉLECTION À LA FIN DE 1981, NOTRE GOUVERNEMENT NÉO-DÉMOCRATE, APPUYÉ PAR LES MANITOBAINS ET PAR LES ENTREPRISES, S'EST EFFORCÉ DE RELANCER L'ÉCONOMIE ET DE REVIGORER LES SERVICES PUBLICS. JE SUIS CONTENT DE POUVOIR AFFIRMER QUE TOUT PORTE À CROIRE QUE CETTE COLLABORATION EST EN TRAIN DE PORTER FRUIT.

AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES, LA PERFORMANCE DE NOTRE PROVINCE AU CHAPITRE DES INVESTISSEMENTS EST LA MEILLEURE AU PAYS. SUR LE PLAN DE LA CRÉATION D'EMPLOIS, NOTRE PERFORMANCE EST UNE DES PLUS RELUISANTES ET LES MANITOBAINS REVIENNENT CHEZ EUX.

L'EXPÉRIENCE DU MANITOBA A PROUVÉ SANS L'OMBRE D'UN DOUTE QUE LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL NE S'OPPOSE PAS AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE. ILS DOIVENT ALLER DE PAIR. EN EFFET, LORSQU'ON ACCORDE MOINS D'IMPORTANCE AU DÉVELOPPEMENT SOCIAL, ON NE FAVORISE PAS LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE; AU CONTRAIRE, ON LUI NUIT.

D'OÙ L'IMPORTANCE DE NOS ÉCHANGES SUR CE POINT DE L'ORDRE DU JOUR.

IL EST INDISPENSABLE POUR LE DÉVELOPPEMENT FUTUR DU PAYS, TANT SOCIAL QU'ÉCONOMIQUE, DE SE PRONONCER EN FAVEUR DE L'ÉQUITÉ DES CHARGES FISCALES ET D'APPUYER COMME IL SE DOIT LES SERVICES ESSENTIELS.

LE FINANCEMENT DE LA SANTÉ ET DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

SITUATION GÉNÉRALE -- BESOINS GRANDISSANTS

LES CANADIENS ONT RAISON D'ÊTRE FIERS DE LEUR SYSTÈME DE SOINS DE SANTÉ. RELEVANT DE L'ÉTAT, CES SERVICES SONT DISPONIBLES PARTOUT ET ILS SONT DE TRÈS BONNE QUALITÉ. DE PLUS,

EN 1966, LORSQUE L'ASSURANCE-MALADIE EST DEVENUE UNE RÉALITÉ, LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS CONSACRAIENT TOUS LES DEUX ENVIRON 6 % DE LEUR PNB AUX SOINS DE SANTÉ. EN 1981, LES COÛTS AVAIENT ATTEINT 10 % DU PNB AUX ÉTATS-UNIS, MAIS SEULEMENT 8 % AU CANADA. TOUTES PROPORTIONS GARDÉES, NOUS OFFRONS DE MEILLEURS SERVICES À PLUS DE GENS ET NOUS LE FAISONS MIEUX.

TOUTEFOIS, COMME LE SAVENT TROP BIEN NOS MINISTRES DE LA SANTÉ, LES SOINS DE SANTÉ DE QUALITÉ SONT DE PLUS EN PLUS EN DEMANDE ET, AU COURS DES DIX PROCHAINES ANNÉES ET AU-DELÀ, DE NOUVELLES PRESSIONS S'EXERCERONT SUR LE SYSTÈME. UNE POPULATION VIEILLISSANTE AYANT DE PLUS EN PLUS BESOIN D'ÊTRE SOIGNÉE, LES NOUVELLES TECHNOLOGIES MÉDICALES, LES FACTEURS SOCIAUX ET D'AUTRES INFLUENCES AURONT DES RÉPERCUSSIONS SUR LES COÛTS DU SYSTÈME.

FAISANT RÉCEMMENT ALLUSION À DES FACTEURS DU MÊME ORDRE, LE CONFERENCE BOARD ÉTAIT D'AVIS QU'EN 1990, PAS MOINS DE 12 % DU PNB DES ÉTATS-UNIS SERA CONSACRÉ AUX SOINS DE SANTÉ, C.-À-D. UNE HAUSSE DE 2 POINTS DE POURCENTAGE AU COURS DES ANNÉES 80.

BREF, TOUT SEMBLE DIRE QUE LES CANADIENS DEVRONT AFFECTER UNE PART ACCRUE DE LEUR PNB À LA PRESTATION DES SOINS DE SANTÉ.

IL EST ÉVIDENT QU'IL SERA IMPOSSIBLE DE RÉPONDRE À LA DEMANDE PARCE QUE LE RÉGIME ACTUEL FIXE L'AIDE FÉDÉRALE PAR RAPPORT AU PNB.

AU CHAPITRE DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE, LES BESOINS GRANDISSENT AUSSI. NOS FILS ET NOS FILLES QUI VEULENT SE TAILLER UNE PLACE DANS UN MONDE DE PLUS EN PLUS COMPLEXE NOUS DEMANDENT EUX AUSSI AVEC DE PLUS EN PLUS DE VIGUEUR DE MIEUX LES

FORMER ET DE MIEUX LES OUTILLER. LES ADULTES EXIGENT EUX AUSSI D'ÊTRE RECYCLÉS ET D'ACQUÉRIR DE NOUVELLES APTITUDES. À NOTRE AVIS, INVESTIR DANS L'ÉDUCATION, C'EST LE MEILLEUR GARANT DE L'AVENIR.

LE FINANCEMENT FUTUR DE LA SANTÉ ET DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

COMMENT L'ASSURANCE-MALADIE PARVIENDRA-T-ELLE À SATISFAIRE LES BESOINS GRANDISSANTS DE SOINS DE SANTÉ ET COMMENT POURRONS-NOUS RELEVER LES DÉFIS DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE?

IL A FALLU QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL S'ENGAGE À PAYER AU MOINS 50 % DES COÛTS DE NOS EXCELLENTS PROGRAMMES D'ASSURANCE-MALADIE ET D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR POUR QU'ILS VOIENT LE JOUR ET, À NOTRE AVIS, LEUR SURVIE DÉPEND DE CET ENGAGEMENT.

MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE, JE CONSTATE AVEC PLAISIR QUE VOUS AVEZ MAINTES FOIS INSISTÉ SUR L'IMPORTANCE D'UN PARTAGE ÉGAL DES COÛTS PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL. VOUS VOUS ÊTES ÉGALEMENT PRONONCÉ SUR LES PROBLÈMES QUI AFFLIGENT NOTRE SYSTÈME DE SOINS DE SANTÉ :

> "IL Y A UN PROBLÈME PARCE QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL A RÉDUIT, DE FAÇON UNILATÉRALE ET ARBITRAIRE, SES PAIEMENTS AUX PROVINCES QUI EN SONT RÉDUITES À PAYER LA NOTE".

VOUS AVEZ BIEN DIAGNOSTIQUÉ LE MAL QUI AFFLIGE LE SYSTÈME D'ASSURANCE-MALADIE. DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES, L'AIDE FÉDÉRALE AUX SOINS DE SANTÉ ET À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EST INFÉRIEURE AUX BESOINS DES PROGRAMMES. LA PART DU GOUVERNEMENT

FÉDÉRAL EST TOMBÉ DE 50 % DE L'ENSEMBLE DES COÛTS DES PROGRAMMES DE SANTÉ ET D'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE EN 1979-1980 À 43 % EN 1984-1985; C'EST 2,4 MILLIARDS DE DOLLARS EN-DEÇÀ D'UN PARTAGE ÉGAL DES COÛTS.

À L'AVENIR, EN FAISANT NÔTRES LES PROJECTIONS FAITES AUX ÉTATS-UNIS, LES SOMMES CONSACRÉES À LA SANTÉ ET À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DEVRONT S'ACCROÎTRE PLUS VITE QUE LE PNB DANS UNE PROPORTION D'ENVIRON 2 %. À LA GRANDEUR DU PAYS, CELA SIGNIFIE QUE LES COÛTS DES SOINS DE SANTÉ ET DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE QUI S'ÉLEVAIENT À 34 MILLIARDS DE DOLLARS EN 1984-1985 ATTEINDRAIENT ENVIRON 56 MILLIARDS DE DOLLARS EN 1990-1991.

SI LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL RÉDUIT SON AIDE DE 2 MILLIARDS DE DOLLARS, SA PART ACCUSERA, EN 1990, UN ÉCART DE 8,7 MILLIARDS DE DOLLARS PAR RAPPORT AU PARTAGE ÉGAL DES COÛTS. CETTE PART DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, QUI ATTEIGNAIT 43 % EN 1984-1985, TOMBERAIT À MOINS DE 35 % EN 1990-1991.

LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL S'EST DONNÉ COMME OBJECTIF DE RÉDUIRE LES DÉPENSES DES PROGRAMMES DE FAÇON QUE, EXPRIMÉES EN POURCENTAGE DU PNB, ELLES SOIENT MOINS ÉLEVÉES QU'À TOUTE AUTRE PÉRIODE DEPUIS 1961; CELA REPRÉSENTE UNE MENACE GRAVE POUR CES PROGRAMMES ET POUR D'AUTRES PROGRAMMES ESSENTIELS. EN 1961, L'ASSURANCE-MALADIE N'EXISTAIT PAS, LE SYSTÈME D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ÉTAIT MOINS RAMIFIÉ ET MOINS UTILISÉ ET LES SERVICES PUBLICS ÉTAIENT MOINS NOMBREUX.

SI, EN DÉPIT DU FAIT QUE LES BESOINS S'ACCROISSENT PLUS VITE QUE L'ÉCONOMIE, LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL TENTAIT D'ATTEINDRE SON OBJECTIF BUDGÉTAIRE EN RÉDUISANT SON AIDE AUX PROGRAMMES DE SANTÉ ET D'ÉDUCATION DANS LES MÊMES PROPORTIONS QUE SON APPUI À D'AUTRES PROGRAMMES FÉDÉRAUX, L'AVENIR DE CES SERVICES ESSENTIELS SERAIT INUTILEMENT MIS EN PÉRIL.

UN RÉGIME PUBLIC OU PRIVÉ?

DEUX AVENUES S'OFFRENT AU DÉVELOPPEMENT FUTUR DES SOINS DE SANTÉ AU CANADA. VOLONTAIREMENT OU PAR LAISSEZ-FAIRE, NOUS POURRIONS PASSER D'UN SYSTÈME UNIVERSEL D'ASSURANCE-MALADIE À UN SYSTÈME À DEUX PALIERS AYANT UNE COMPOSANTE PUBLIQUE SI MAL FINANCÉE QU'ELLE NE POURRAIT SATISFAIRE QU'UNE PARTIE DES BESOINS DES CANADIENS EN SOINS DE SANTÉ ET UNE COMPOSANTE PRIVÉE QUI NE SE SOUCIERAIT QUE DES BESOINS ADDITIONNELS DE CEUX QUI ONT LES MOYENS DE S'OFFRIR SES SERVICES.

AU CANADA, NOUS NE DEVONS PAS PERMETTRE QUE CELA SE PRODUISE. IL FAUT ÉVITER DE RETOURNER AU TYPE DE SOINS DE SANTÉ QUI EXISTAIENT AU CANADA AVANT L'INTRODUCTION DE L'ASSURANCE-MALADIE; À L'ÉPOQUE, LA FAMILLE ENTIÈRE DES GENS GRAVEMENT MALADES ÉPROUVAIT DE SÉRIEUSES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES, ET SOUVENT DE NOMBREUX CANADIENS REFUSAIENT DE RENDRE VISITE À UN MÉDECIN ET DE SE FAIRE SOIGNER PARCE QUE LES SOINS COÛTAIENT EXCESSIVEMENT CHER.

SI LA PART DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ÉTAIT RÉDUITE, JE CROIS QUE LES PROVINCES TENTERAIENT DE RELEVER LE DÉFI EN HAUSSANT LES IMPÔTS OU LEUR DÉFICIT. TOUTEFOIS, LES PROVINCES LES PLUS DÉMUNIES S'APERCEVRAIENT VITE QUE LES IMPÔTS PRÉLEVÉS DIMINUERAIENT LEUR MARGE DE MANOEUVRE PAR RAPPORT AUX PROVINCES MIEUX NANTIES. ELLES SE VERRAIENT CONTRAINTES DE LIMITER LA QUALITÉ, L'UNIVERSALITÉ ET L'ACCESSIBILITÉ DES PROGRAMMES. LE CARACTÈRE UNIVERSEL ET GÉNÉRAL DE L'ASSURANCE-MALADIE SERAIT MENACÉ.

MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE, TOUS LES CANADIENS SE SONT RÉJOUIS DE VOTRE PROMESSE ET DE VOTRE ENGAGEMENT INVIOLABLE DE MAINTENIR LES PROGRAMMES SOCIAUX, Y COMPRIS L'ASSURANCE-MALADIE. VOUS LES AVEZ ENCOURAGÉS EN DÉCLARANT QUE

LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL PRÉCÉDENT AVAIT MANQUÉ À SA PROMESSE DE FINANCER LES SOINS DE SANTÉ ET L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE. VOTRE PROMESSE DE REVENIR AU PRINCIPE DE BASE D'UN PARTAGE ÉGAL DES COÛTS LES A ÉGALEMENT RÉCONFORTÉS.

VOILÀ, À NOTRE AVIS, LA FAÇON D'ASSURER L'AVENIR DE CES SERVICES.

COMME VOUS L'AVEZ DÉJÀ DIT, POUR GARANTIR L'ACCÈS UNIVERSEL À L'ASSURANCE-MALADIE :

> "IL FAUT NATURELLEMENT, DANS LES CIRCONSTANCES, INVESTIR DAVANTAGE POUR MAINTENIR LES SERVICES. C'EST UNE QUESTION D'ORDRE DE PRIORITÉS".

AU COURS DE L'ANNÉE QUI VIENT, IL FAUDRAIT INVITER NOS MINISTRES RESPONSABLES DE LA SANTÉ ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET AUSSI DES FINANCES À ANALYSER LES DIVERS ASPECTS ET LES DIVERSES RÉPERCUSSIONS DE CERTAINES FAÇONS DE FINANCER À L'AVENIR LES PROGRAMMES DE SANTÉ ET D'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE. IL FAUT ÉVALUER LES BESOINS COLLECTIVEMENT. ENSUITE, NOUS DEVRONS TOUS NOUS EFFORCER DE LES SATISFAIRE. AU COURS DE L'ANNÉE, L'ACCORD QUINQUENNAL DE FINANCEMENT DES SOINS DE SANTÉ ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DEVRA RESTER EN VIGUEUR ET NE SUBIR AUCUNE COUPURE. CE QUI S'IMPOSE, CE SONT DES ÉCHANGES ET DES NÉGOCIATIONS VÉRITABLES ET NON DES MESURES UNILATÉRALES ET IRRÉFLÉCHIES.

PÉRÉQUATION

LA PÉRÉQUATION A SOUVENT ÉTÉ DÉCRITE COMME LA "COLLE" QUI TIENT NOTRE PAYS ENSEMBLE. SON OBJECTIF, DÉFINI DANS NOTRE CONSTITUTION, EST DE :

"DONNER AUX GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX DES REVENUS SUFFISANTS POUR LES METTRE EN MESURE D'ASSURER LES SERVICES PUBLICS À UN NIVEAU DE QUALITÉ ET DE FISCALITÉ SENSIBLEMENT COMPARABLES."

PAR CONSÉQUENT, LA PÉRÉQUATION A UN EFFET DIRECT ET IMPORTANT SUR LA VIE DES CANADIENS DANS TOUTES LES PROVINCES, SUR LES SERVICES QU'ILS REÇOIVENT, Y COMPRIS LA PARTIE DES SERVICES DE SANTÉ ET D'ÉDUCATION QUI SONT DU RESSORT DES PROVINCES, SUR LES TAXES QU'ILS PAIENT ET SUR LEURS OCCASIONS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL.

ON CONNAÎT BIEN QUELLES ONT ÉTÉ LES RÉPERCUSSIONS POUR LE MANITOBA DE LA FORMULE DE PÉRÉQUATION IMPOSÉE EN 1982 PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL. DES OBSERVATEURS INDÉPENDANTS, COMME THOMAS COURCHENE, L'ANCIEN SOUS-MINISTRE FÉDÉRAL DES FINANCES, MICKEY COHEN, ET LA COMMISSION ROYALE MACDONALD, ONT CONCLU QUE LE MANITOBA AVAIT ÉTÉ LA PROVINCE "LA PLUS DUREMENT TOUCHÉE".

NOTRE GOUVERNEMENT, COMME JE SUIS SÛR QUE CELA A ÉTÉ LE CAS POUR LES AUTRES PROVINCES, A APPRÉCIÉ LES MESURES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL PLUS TÔT CETTE ANNÉE POUR CORRIGER AU MOINS EN PARTIE LES EFFETS INJUSTES DE LA FORMULE. MAIS D'AUTRES MESURES DEVRONT ÊTRE PRISES.

LE PROBLÈME MAJEUR QUE POSE LE SYSTÈME ACTUEL EST L'UTILISATION D'UNE NORME MOYENNE PAR RAPPORT À CINQ PROVINCES SUPPOSÉMENT "REPRÉSENTATIVES". L'UTILISATION DE CETTE NORME SIGNIFIE QUE LES PROVINCES BÉNÉFICIAIRES SE RETROUVENT AVEC QUELQUE 1 000 $ DE MOINS PAR FAMILLE (DE QUATRE PERSONNES) QUE LA NORME MOYENNE NATIONALE. TENTER D'ASSURER LES SERVICES PUBLICS À UN NIVEAU DE QUALITÉ ET DE FISCALITÉ SENSIBLEMENT COMPARABLES REPRÉSENTE UNE TÂCHE ÉNORME EN PRÉSENCE D'UN TEL MANQUE À GAGNER.

À NOTRE AVIS, DEUX PRINCIPES DEVRAIENT GUIDER LA RÉVISION DU SYSTÈME DE PÉRÉQUATION ACTUELLEMENT EFFECTUÉE PAR NOS MINISTRES DES FINANCES.

- LA PÉRÉQUATION DEVRAIT ÊTRE CALCULÉE PAR RAPPORT À UNE NORME MOYENNE NATIONALE.

- ON NE DEVRAIT PAS DIMINUER LE SOUTIEN QU'UNE PROVINCE REÇOIT EN PAIEMENTS DE PÉRÉQUATION À MOINS QUE SES DROITS À LA PÉRÉQUATION SELON LA FORMULE CHOISIE NE DIMINUENT.

UN PROGRAMME DE PÉRÉQUATION ADÉQUAT ET STABLE, RESPECTANT L'ESPRIT DE L'AMENDEMENT CONSTITUTIONNEL SUR LA PÉRÉQUATION ET L'ÉGALITÉ ENTRE LES RÉGIONS, EST NÉCESSAIRE POUR LA SANTÉ DU CANADA ET DE SES RÉGIONS.

RÉFORME FISCALE

MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE, DE PLUS EN PLUS DE CANADIENS DEVIENNENT PLUS CYNIQUES À L'ENDROIT DU GOUVERNEMENT EN GÉNÉRAL ET DU REGIME FISCAL EN PARTICULIER. LE REGIME FISCAL ACTUEL DU CANADA EN EST UNE DES PRINCIPALES CAUSES.

AU CANADA, LES TRAVAILLEURS ORDINAIRES ET LES CONTRIBUABLES À REVENU MOYEN PAIENT PLUS QUE LEUR PART DE TAXES.

À L'OPPOSÉ, LES BANQUES, LES SOCIÉTÉS PÉTROLIÈRES ET LES CANADIENS BIEN NANTIS PROFITENT PLUS QUE JAMAIS D'ALLÉGEMENTS FISCAUX (PRÉVUS OU NON DANS LA LOI), DE SOUTIEN POUR LE SAUVETAGE D'ENTREPRISES, DE SUBVENTIONS,DE CONTRIBUTIONS ET DE MESURES INCITATIVES.

EN OUTRE, ON RÉAGIT LE PLUS SOUVENT À DES INQUIÉTUDES AU SUJET DES DÉFICITS -- DÉCOULANT EN PARTIE DU COÛT DE CES PRIVILÈGES ACCORDÉS AUX MIEUX NANTIS -- EN PROCÉDANT À DES

COUPURES DE PROGRAMMES ET À DES RÉDUCTIONS DE SERVICES QUI SONT NUISIBLES À DES GROUPES IMPORTANTS DE CANADIENS. MAINTENANT, IL Y A AUSSI UN DANGER RÉEL QUE LES NOUVEAUX DÉFIS ET LES NOUVELLES RESPONSABILITÉS, EN PARTICULIER DANS LES DOMAINES DE LA SANTÉ, DE L'ÉDUCATION ET DE L'EMPLOI CHEZ LES JEUNES, NE REÇOIVENT PAS L'ENGAGEMENT ET L'ATTENTION NÉCESSAIRES.

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL A ESTIMÉ QUE LES DÉPENSES FISCALES FAITES PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL SOUS FORME DE PRIVILÈGES, D'EXEMPTIONS ET D'INCITATIONS SE SITUENT ENTRE 35 ET 50 MILLIARDS DE DOLLARS ANNUELLEMENT. IL S'AGIT LÀ DE SOMMES ÉNORMES PAR RAPPORT AU DÉFICIT FÉDÉRAL. IL N'EST PAS SURPRENANT QUE CERTAINS AIENT DIT QUE L'ÉVITEMENT FISCAL EST UNE INDUSTRIE EN PLEINE CROISSANCE, PARTICULIÈREMENT DANS LE CAS DES GRANDES SOCIÉTÉS ET DES BIEN NANTIS.

À UN MOMENT OÙ LE PARLEMENT SONGE À FAIRE ADOPTER DES MESURES LEGISLATIVES VISANT À RÉDUIRE LES ALLOCATIONS FAMILIALES ET OÙ LE GROUPE D'ÉTUDE NIELSON PROCÈDE À DES RÉÉVALUATIONS EN PROFONDEUR DES PROGRAMMES PUBLICS, IL NE FAIT AUCUN DOUTE QU'UN TEL BUDGET "CACHÉ" DE 50 MILLIARDS DE DOLLARS DEVRAIT FAIRE L'OBJET D'UNE RÉVISION ET D'UN EXAMEN TOUT AUSSI RIGOUREUX. L'ADOPTION D'UN IMPÔT MINIMUM, METTANT EN JEU QUELQUES MILLIONS DE DOLLARS SUR LES 50 MILLIARDS, EST AU MIEUX UNE MESURE PROVISOIRE EN ATTENDANT UNE RÉFORME FISCALE GLOBALE. LE GOUVERNEMENT DU MANITOBA A ÉTÉ LE SEUL GOUVERNEMENT À SOULEVER LA QUESTION D'UNE RÉFORME FISCALE À LA FIN DE FÉVRIER. IL EST À ESPÉRER QUE L'IDÉE AURA PLUS DE SUCCÈS À LA PRÉSENTE CONFÉRENCE.

MALHEUREUSEMENT, LES MESURES RELATIVES À L'IMPÔT SUR LE REVENU QUI ONT ÉTÉ ADOPTÉES DANS LE DERNIER BUDGET FÉDÉRAL ONT ÉTÉ UN PAS IMPORTANT DANS LA MAUVAISE DIRECTION. ELLES ONT EU POUR EFFET DE FAIRE AUGMENTER L'IMPÔT DE LA MAJORITÉ DES MANITOBAINS -- ET DES CANADIENS. MAIS, L'EXEMPTION DE

500 000 DOLLARS SUR LES GAINS EN CAPITAL ET LE PLAFOND DE LA COTISATION À UN REER QUI A ÉTÉ PORTÉ À 15 000 $ ACCORDENT DES AVANTAGES FISCAUX BEAUCOUP PLUS IMPORTANTS À UN GROUPE TRÈS RESTREINT DE CONTRIBUABLES TRÈS BIEN NANTIS.

S'EST-ON PRÉOCCUPÉ DU COÛT DE CES MESURES PAR RAPPORT À UNE LISTE DE PRIORITÉS OÙ FIGURERAIENT ÉGALEMENT LES EXIGENCES DES PROGRAMMES DE SANTÉ PAR EXEMPLE?

ON A RÉCEMMENT LAISSÉ ENTENDRE QUE LA RÉDACTION DES TEXTES DE LOI CONCERNANT L'EXEMPTION SUR LES GAINS EN CAPITAL SE RÉVÈLE EXTRAORDINAIREMENT COMPLEXE ET QU'IL SERA EXTRÊMEMENT DIFFICILE, SINON IMPOSSIBLE, D'ÉLIMINER DE FAÇON ABSOLUE TOUT ABUS IMPORTANT. J'ESPÈRE ARDEMMENT QUE LE COÛT DE CETTE MESURE N'EXCÉDERA PAS DE BEAUCOUP LES PREMIÈRES ESTIMATIONS COMME CELA EST ARRIVÉ DANS LE CAS DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE. SI, COMME BON NOMBRE LE PENSENT, LA MESURE COÛTE BEAUCOUP PLUS CHER QUE PRÉVU ET SE RÉVÈLE TRÈS INEFFICACE POUR STIMULER DE NOUVEAUX INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS, SERA-T-ELLE ABOLIE?

NOUS SOUSCRIVONS AUX OBJECTIFS DU GOUVERNEMENT FÉDERAL QUI SOUHAITE AMÉLIORER LA PERFORMANCE ET L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUES. NOUS NE PENSONS TOUTEFOIS PAS QUE CES OBJECTIFS PUISSENT ÊTRE ATTEINTS EN CRÉANT PLUS D'INJUSTICES: EN DONNANT PLUS D'ARGENT AUX RICHES ET EN FAISANT PAYER PLUS D'IMPÔTS AUX PAUVRES.

À NOTRE AVIS, UN RÉGIME FISCAL ÉQUITABLE SERAIT UN FACTEUR POSITIF DE NOTRE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE. IL AIDERAIT À ACCROÎTRE NOTRE CONFIANCE ET NOTRE SÉCURITÉ ET À DEVELOPPER LE SENTIMENT QUE TOUS LES CANADIENS TRAVAILLENT DANS LE MÊME SENS. IL CONTRIBUERAIT À RÉTABLIR LA SOUPLESSE DANS LE DOMAINE DE LA FISCALITÉ. ET IL CONTRIBUERAIT À ASSURER AUX FUTURS CANADIENS LES SERVICES PUBLICS ESSENTIELS, Y COMPRIS LES SERVICES DE SANTÉ.

EN 1966, LE RAPPORT DE LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LA FISCALITÉ QU'AVAIT ÉTABLIE LE TRÈS HONORABLE JOHN GEORGE DIEFENBAKER A ÉTÉ DÉPOSÉ. JE VOUDRAIS CITER UN EXTRAIT DE LA CONCLUSION DE LA COMMISSION SUR LA QUESTION DU RÉGIME FISCAL.

> "LE BUT PREMIER ET FONDAMENTAL DU PRÉLÈVEMENT DES IMPÔTS EST DE RÉPARTIR ÉQUITABLEMENT LE FARDEAU DES BESOINS DE L'ÉTAT ENTRE LES INDIVIDUS ET LES FAMILLES. SI, EN RÈGLE GÉNÉRALE, ON NE RECONNAÎT PAS QUE LA RÉPARTITION DE CE FARDEAU EST JUSTE, C'EST TOUTE LA STRUCTURE SOCIALE ET POLITIQUE DU PAYS QUI S'EN TROUVE AFFAIBLIE ET QUI RISQUE DE S'EFFRITER."

NOTRE GOUVERNEMENT ESTIME QUE CET ÉNONCÉ DE PRINCIPE EST AUSSI VRAI AUJOURD'HUI QU'IL Y A 20 ANS. LA PROMESSSE D'UN ENGAGEMENT À CHERCHER L'ÉQUITÉ -- TANT AU NIVEAU DE LA FISCALITÉ QUE DES DÉPENSES -- RÉUSSIRA MIEUX À ASSURER LA VITALITÉ ÉCONOMIQUE QUE L'ACCROISSEMENT DU NOMBRE DES ASTUCES FISCALES À L'INTENTION DES PARTICULIERS À REVENU ÉLEVÉ ET DES GRANDES SOCIÉTÉS.

PROVINCE DU MANITOBA

TABLEAUX RELATIFS AUX RÉDUCTIONS
PROPOSÉES DES CONTRIBUTIONS FÉDÉRALES AU
FINANCEMENT DE LA SANTÉ ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

TABLE DES MATIÈRES

Tableau 1

PART DU FÉDÉRAL DANS LE FINANCEMENT DE LA SANTÉ ET DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE
(EN MILLIONS DE DOLLARS)

	1977-1978	1978-1979	1979-1980	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985*
Contributions fédérales à l'enseignement postsecondaire et à la santé :								
Versements en espèces et transferts de points d'impôt	7 273	8 207	9 257	10 430	11 743	12 363	13 532	14 572
Versements en espèces seulement	3 985	4 485	5 002	5 458	6 095	6 433	7 527	8 209
Dépenses des gouvernements provinciaux et locaux relative aux services de santé et aux établissements d'enseignement postsecondaire**	14 943	16 533	18 542	21 335	25 139	29 026	31 744	33 855
Part du fédéral (en pourcentage) :								
Versements en espèces et transferts de points d'impôt	48,7	49,6	49,9	48,9	46,7	42,6	42,6	43,0
Versements en espèces seulement	26,7	27,1	27,0	25,6	24,2	22,2	23,7	24,2

*Y compris les pénalités prévues dans la Loi canadienne sur la santé.
**Dépense d'exploitation et dépense d'immobilisation.

REMARQUE : LA PART DU FÉDÉRAL A DIMINUÉ, PASSANT DE 50% ENVIRON EN 1979-1980 À 43% EN 1984-1985

Tableau 2

PROJECTION DES DÉPENSES RELATIVES À LA SANTÉ ET À L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

	1984-1985	1990-1991*
Dépenses des gouvernements provinciaux et locaux relative aux services de santé et aux établissements d'enseignement postsecondaire	$33,9 milliards	$56,1 milliards

*On suppose une croissance du PNB de 7,6 % en 1985-1986 et de 6,6 % en moyenne par la suite et une croissance des dépenses égale à celle du PNB plus 2 %. (Ces suppositions sont fondées sur un rapport du Conference Board qui indique que les coûts relatifs à la santé aux États-Unis vont passer de 10 % à 12 % du PNB entre 1980 et 1990, c.-à-d. à un taux annuel correspondant à la croissance de l'économie + 2 %.)

Tableau 3

PART FÉDÉRALE DU FINANCEMENT DE LA SANTÉ ET DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE SI ON SUPPOSE UNE RÉDUCTION DE $2 MILLIARDS PAR RAPPORT AUX ACCORDS ACTUELS

	1984-1985	1990-1991 (formule actuelle)	1990-1991 (avec réduction)
Dépense	$33,9 milliards	$56,1 milliards	$56,1 milliards
Contribution fédérale (Versements en espèces et transferts de points d'impôt	$14,6 milliards	$21,3 milliards*	$19,3 milliards*
Part fédérale	43%	38%	34,4%

*D'après la projection (juin 1985) du ministère des Finances du gouvernement fédéral, le FPE, selon les arrangements actuels, y compris les versements en espèces, les transferts de points d'impôt et la péréquation connexe, totalisait $21,3 milliards, sans tenir compte de la réduction proposée de $2 milliards.

Tableau 4

FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS EN 1985-1986
(VERSEMENTS EN ESPÈCES ET TRANSFERTS DE POINT D'IMPÔT)

Province	En milliers de dollars	En dollars par habitant	Part provinciale du PFE (%)	Part provinciale de la réduction de $2 milliards (en millions de dollars)	Part provinciale d'une réduction de $400 millions en 1986-1987 (en millions de dollars)
T.-N.	364 985	662,52	2,311	46,2	9,2
Î.-P.-É.	78 687	622,52	0,498	10,0	2,0
N.-É.	545 827	622,52	3,457	69,1	13,8
N.-B.	447 593	622,52	2,834	56,7	11,3
Qué.	4 101 732	622,52	25,975	519,5	103,9
Ont.	5 627 844	622,52	35,639	712,8	141,5
Man.	663 670	622,52	4,203	84,1	16,8
Sask.	635 158	622,52	4,022	80,4	16,1
Alb.	1 470 521	622,52	9,312	186,2	37,2
C.-B.	1 809 732	622,52	11,460	229,2	45,8
TOTAL*	15 791 131	622,52	100,000	2 000,0	400,0

* Y compris les territoires.

Tableau 5

Le 26 novembre 1985

ESTIMATIONS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DE L'INCIDENCE SUR LES RECETTES EN 1990 DES MODIFICATIONS CONTENUES DANS LE BUDGET DE MAI
(En milliards de dollars)

	Gouvernement fédéral	Gouvernements provinciaux
Modifications de l'impôt sur le revenu	+3,4	+1,1 milliard
Versements en espèces au titre du FPE	+0,65	-0,65
Péréquation	+0,06	-0,06
Total partiel	+4,11	+0,47
Réduction proposée des contributions fédérales aux programmes de santé et d'enseignement postsecondaire		
Total	+6,11	-1,53

SOURCE : Tableaux ci-joints du ministère des Finances du gouvernement fédéral.

Remarques : 1) Au cours des six dernières années, la contribution fédérale à la santé et à l'enseignement supérieur a baissé, passant de 50 % à 43 % des coûts des programmes, soit quelque $2,4 milliards de moins que le montant correspondant à un partage égal.

2) Les besoins en matière de santé et d'enseignement supérieur augmentent de façon significative. D'après le Conference Board, ils passeront de 10 % à 12 % du PNB aux États-Unis au cours de la présente décennie, dans le cas de la santé, en partie à cause du nombre croissant des personnes âgées. Les perspectives sont analogues pour le Canada.

3) Selon le Manitoba, la meilleure façon de garantir ces programmes pour les Canadiens de demain, c'est que le gouvernement fédéral s'engage à partager les frais à 50:50. Les accords de financement actuels, en vertu desquels l'aide fédérale est à toutes fins pratiques gelée en proportion du PNB, sont insuffisants, d'autant plus qu'Ottawa propose une réduction de 2 milliards.

Tableau 6

INCIDENCE SUR LES PROVINCES DES MODIFICATIONS BUDGÉTAIRES LIÉES À L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS

Recettes provinciales	1985	1986	1987	1988	1989	1990
	(En millions de dollars)					
Impôt sur le revenu des particuliers						
Modification de l'indexation	-	+245	+542	+880	+1 208	+1 709
Gains en capital	-223	-285	-346	-398	-489	-530
Limites des régimes de retraite	-	-31	-47	-63	-81	-101
Aide à la famille	-	-4	+68	+110	+153	+147
Sécurité de vieillesse	-	-9	-19	-30	-42	-55
Prêt à l'habitation - Exonération	-2	-4	-8	-12	-16	-20
Déduction pour personnes handicapées	-	-16	-18	-18	-20	-22
REEL	+31	+41	+43	+45	+47	+49
Total partiel	-194	-63	+215	+514	+760	+1 177
Financement des programmes établis(1)	82	-8	-160	-315	-469	-647
Péréquation(2)	-37	-41	-51	-57	-67	-61
Total						

Remarque : Les montants de l'impôt sur le revenu des particuliers correspondent aux incidences pour l'année d'imposition et les montants de financement des programmes établis et de péréquation aux incidences pour l'année financière.

(1) Les montants englobent l'incidence des versements en espèce au Québec faits en vertu des ententes de retrait.

(2) Il s'agit uniquement de l'incidence des mesures fédérales susmentionnées touchant l'impôt sur le revenu des particuliers. Un certain nombre d'autres facteurs qui n'ont pas encore été considérés, notamment l'ensemble des modifications résultant des mesures budgétaires provinciales du printemps, auront également une incidence sur les paiements de péréquation. La prochaine estimation de la péréquation pour 1985-1986 sera faite au mois d'août et tiendra compte de tous les renseignements disponibles à cette époque.

SOURCE : MINISTÈRE DES FINANCES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Le 23 mai 1985

Tableau 7

INCIDENCE DES MODIFICATIONS BUDGÉTAIRES
SUR L'IMPÔT FÉDÉRAL DE BASE
(En millions de dollars)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Modification de l'indexation	0	+670	+1 480	+2 405	+3 300	+4 670
Gains en capital	-575	-735	-890	-1 025	-1 260	-1 365
Limites des régimes de retraite	0	-85	-126	-170	-220	-275
Aide à la famille	0	-11	+189	+306	+426	+410
Sécurité de vieillesse	0	-15	-33	-52	-74	-97
Prêt à l'habitation - Exonération	-5	-10	-21	-32	-42	-53
Déduction pour personnes handicapées	0	-42	-47	-47	-53	-58
REEL	+85	+110	+115	+121	+126	+131
Total	-495	-118	+667	+1 506	+2 203	+3 363

SOURCE : MINISTÈRE DES FINANCES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Le 23 mai 1985

DOCUMENT: 800-21/054

ANNUAL CONFERENCE

OF

FIRST MINISTERS

CHALLENGES FACING THE AGRICULTURE SECTOR

Agriculture and Fisheries

Federal

Halifax
November 28-29, 1985

CHALLENGES FACING THE AGRICULTURE SECTOR

The inherent strength of the agriculture and food sector and its significant contribution to the Canadian economy are well recognized. The sector has historically been one of the foundations for the development of Canada and continues to provide 10 to 12 per cent of Canadian employment, almost $10 billion in exports and a stable, secure food supply to consumers at home and abroad at reasonable prices.

Nonetheless, a range of problems in the sector are cause for serious concern. The opportunity exists for the federal and provincial governments to work together with the sector to tackle these problems and enable the sector to make its full potential contribution to the Canadian economy and society. Cooperative efforts, extensive consultations and coordination of programs by governments and the private sector are necessary to address these challenges effectively.

Major challenges for governments and the sector include the following:

Trade

- The development of coordinated federal-provincial efforts in international marketing to enhance Canada's role in world export markets and to address the increasingly difficult trading environment.

Farm Finances

- The current cost-price squeeze facing farmers, the generally high degree of uncertainty about prices for agricultural products and inputs, and specific regional factors contributing to lower net farm income.

- The special financial, credit and taxation needs of the sector.

- The requirement for comprehensive insurance and disaster relief programs addressing the recurring natural hazards that can devastate the financial capacity of farmers in a region.

Resource Base Sustainability

- The need to maintain and strengthen the currently deteriorating soil and related water resource base across Canada.

Agriculture Development

- The need to strengthen research and technology transfer to increase long-term competitiveness in primary production as well as in the processing, distribution and retail food industries.

The identification by the federal and provincial Ministers of Agriculture of ways and means to meet these challenges will be accelerated. More specifically:

1. The federal Minister of Agriculture, with his provincial colleagues, will lead a review of problems facing the sector, identify possible solutions, and recommend appropriate federal and provincial actions.

2. Producers and farm organizations, distributors, processors and retailers will be consulted by Ministers of Agriculture as they work to develop coordinated and comprehensive approaches to the challenges facing the sector.

3. Ministers of Agriculture will provide a first report to their respective First Ministers within the next six months, detailing the progress they have made in pursuing federal, provincial and joint federal-provincial actions to meet the challenges facing the sector.

4. Agreement on comprehensive insurance and disaster relief programs to respond to recurring natural hazards should be reached on an urgent basis.

5. In recommending appropriate actions, the Ministers of Agriculture will focus on the conditions required for a healthy agriculture and food sector within the Canadian economy, including the following:

   (a) vigorous rural communities based on family owned and operated farms;

   (b) agriculture development in each region utilizing resources in their most effective manner;

   (c) fair and stable returns to producers, processors, distributors and retailers;

   (d) a secure, affordable and high quality supply of food available to Canadians;

   (e) sensitivity to market conditions and efficient production methods to ensure competitiveness;

   (f) access to capital and management expertise to allow for adaptability to changing market conditions and to meet the needs of the sector;

   (g) access to basic and applied agriculture and food research results - both public and private - to sustain and improve the sector and its productivity; and

(h) secure and ready access to international markets for agriculture and food products.

6. In formulating their recommendations, the Ministers of Agriculture will be guided by a number of principles:

(a) to maintain and renew the overall commitment to the agriculture and food sector, while placing increased emphasis on coordination of programs of both orders of government; cooperation should be strengthened;

(b) to orient programs supporting the agriculture and food sector to the needs of the sector in a market-sensitive manner; emphasis should be placed on new market development and promoting high value products where possible;

(c) to minimize impediments to productivity gains;

(d) to build on the strengths of the sector and not foster a reliance on government;

(e) to sustain or enhance the resource base in an ecologically sound manner;

(f) to be consistent with both Canada's trade policy objectives and international obligations.

DOCUMENT: 800-21/054

CONFERENCE ANNUELLE

DES

PREMIERS MINISTRES

LES DÉFIS À RELEVER DANS LE SECTEUR AGRICOLE

Agriculture et pêches

Fédéral

Halifax
Les 28 et 29 novembre 1985

LES DÉFIS À RELEVER DANS LE SECTEUR AGRICOLE

La vigueur essentielle du secteur agro-alimentaire au Canada et l'importance de son apport à l'économie canadienne sont bien connues. Ce secteur est, depuis toujours, l'un des piliers du développement de notre pays: il continue d'assurer de 10 à 12 % des emplois de la population active; il représente pour près de 10 milliards de dollars en exportations et il fournit à des prix abordables des produits alimentaires aux consommateurs canadiens et étrangers.

Le secteur connaît néanmoins une foule de problèmes préoccupants. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont la possibilité de collaborer avec ce secteur à la recherche d'une solution à ses problèmes de sorte qu'il puisse réaliser son potentiel et contribuer pleinement au développement économique et social du Canada. Pour s'attaquer aux problèmes de manière efficace, les gouvernements et le secteur privé devront se concerter, avoir des consultations suivies et assurer ensemble la coordination des programmes.

Les gouvernements et le secteur agro-alimentaire ont à relever notamment les défis suivants:

Commerce extérieur

- L'élaboration d'initiatives fédérales-provinciales coordonnées dans le domaine de la commercialisation en vue de rehausser le rôle du Canada sur les marchés étrangers et d'améliorer le climat dans lequel se font les échanges.

Financement des agriculteurs

- La structure actuelle des coûts et des prix, l'incertitude des prix des produits agricoles et des intrants, et certains autres facteurs régionaux contribuent à la baisse du revenu net des agriculteurs.

- Les besoins particuliers du secteur en matière de financement, de crédit et de fiscalité.

- Le besoin de programmes d'assurance tous-risques et d'aide en cas de catastrophes naturelles pour contrer les effets dévastateurs de phénomènes naturels qui ruinent périodiquement les agriculteurs d'une région.

Conservation des ressources

- Le besoin de conserver les ressources en eau et de stopper la dégradation des sols.

[illegible]

Développement agricole

- Le besoin de poursuivre des recherches et de favoriser les transferts de technologie afin d'améliorer la compétitivité non seulement de la production agricole, mais aussi de nos industries de transformation, de distribution et de vente au détail de produits alimentaires.

La recherche active des moyens à prendre pour relever ces défis. Plus précisément:

1. Le ministre de l'Agriculture fédéral et ses homologues provinciaux dirigeront l'examen des problèmes qui se posent dans le secteur; ils formuleront les solutions possibles et recommanderont les initiatives appropriées aux niveaux fédéral et provincial.

2. Le ministre de l'Agriculture consultera les producteurs, les entreprises agricoles , les distributeurs, les transformateurs et les détaillants en vue d'élaborer une approche globale coordonnée en vue de s'attaquer aux défis qui se posent dans le secteur.

3. Les ministres de l'Agriculture présenteront à leur premier ministre respectif, d'ici six mois, un premier rapport dans lequel ils indiqueront les progrès accomplis dans la recherche de solutions fédérales, provinciales et conjointes aux défis qui se posent dans le secteur.

4. Il conviendrait de s'entendre de toute urgence sur les programmes d'assurance tous-risques et d'aide propres à contrer les effets des catastrophes naturelles qui frappent périodiquement les agriculteurs.

5. En présentant leurs recommandations, les ministres de l'Agriculture accorderont une importance particulière aux conditions indispensables au développement d'un secteur agro-alimentaire dynamique au sein de l'économie canadienne, et notamment:

   (a) des localités rurales dynamiques où les agriculteurs sont propriétaires de leurs fermes;

   (b) le développement agricole de chaque région en fonction de l'utilisation efficace des ressources;

   (c) un rendement stable et équitable pour les producteurs, transformateurs, distributeurs et détaillants;

   (d) une source sûre de produits alimentaires de haute qualité que les Canadiens pourront se procurer à des prix abordables;

   (e) l'adaptation aux conditions du marché et l'adoption de méthodes efficaces en vue d'une plus grande compétitivité;

(f) l'accès au capital et aux experts en gestion en vue de s'adapter aux conditions changeantes du marché et satisfaire les besoins du secteur;

(g) l'accès aux travaux de recherche fondamentale et appliquée sur l'agriculture et l'alimentation en vue de soutenir et d'améliorer le secteur et sa productivité;

(h) l'accès sans entraves des produits alimentaires et agricoles canadiens aux marchés internationaux.

6. En présentant leurs recommandations, les ministres de l'Agriculture tiendront compte d'un certain nombre de principes:

(a) respecter et renouveler l'engagement global à l'égard du secteur agro-alimentaire, tout en mettant l'accent sur la coordination des programmes des deux ordres de gouvernement; les liens de coopération devraient être resserrés;

(b) axer les programmes de soutien au secteur agro-alimentaire sur ses besoins propres et en tenant compte des impératifs du marché, et, dans la mesure du possible, mettre l'accent sur la recherche de nouveaux débouchés et promouvoir les produits de haute qualité;

(c) minimiser les obstacles aux gains de productivité;

(d) développer les points forts du secteur et éviter une dépendance indue à l'égard de l'État;

(e) conserver et protéger nos ressources conformément aux normes environnementales;

(f) faire en sorte de concilier les objectifs de la politique commerciale du Canada et ses obligations internationales.

GRANDE TOY

L26-320-25